

**Trabajar en el tiempo de la vejez**

**ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS  
POLÍTICAS PARA LA PROLONGACIÓN DE  
LA VIDA ACTIVA**

TRABAJO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE DOCTOR

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE DE SEVILLA

DIRECCIÓN:

DRA. MARÍA MERCEDES CAMARERO RIOJA

DR. RAFAEL MERINERO RODRÍGUEZ

DOCTORANDA:

MARÍA JOSÉ GUERRERO MAYO

SEVILLA, ABRIL DE 2014







## **UNA REFLEXIÓN PREVIA:**

### **EL ENVEJECIMIENTO Y SU SECULAR IDENTIFICACIÓN CON LA INACTIVIDAD**

## **BLOQUE I.**

## **PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **CAPÍTULO 1.**

#### **FORMULANDO PREGUNTAS**

##### **1.1. JUSTIFICACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **1.2. OBJETO DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **1.3. OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **1.4. PROCESO DE INVESTIGACIÓN**

### **CAPÍTULO 2.**

#### **ELEMENTOS PARA UNA CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA: HETEROGENEIDAD Y MULTIDIMENSIONALIDAD DEL ENVEJECIMIENTO Y DE LA VEJEZ**

##### **2.1. DEFINICIÓN SOCIAL DE LA EDAD, DEL ENVEJECIMIENTO Y DE LA VEJEZ**

###### **2.1.1. EDAD, TIPOS DE EDAD Y CLASES DE EDAD**

###### **2.1.2. EL ENVEJECIMIENTO COMO PROCESO/CICLO DE VIDA, LA VEJEZ COMO ETAPA/ESTADO FINAL**

###### **2.1.3. SIGNIFICADOS DEL SER MAYOR**

###### **2.1.3.1. IMAGINARIO SOCIAL COLECTIVO DE LA EDAD, DE LA VEJEZ Y DEL ENVEJECIMIENTO**

###### **2.1.3.2. ¿CÓMO SE PERCIBEN LOS MAYORES A SÍ MISMOS?**

###### **2.1.4. “HACERSE MAYOR” EN LAS TEORÍAS PSICOSOCIALES Y SOCIOLÓGICAS EXPLICATIVAS DEL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO**

###### **2.1.5. ENVEJECIMIENTO Y CALIDAD DE VIDA: BIENESTAR OBJETIVO Y SUBJETIVO**

###### **2.1.5.1. ENVEJECER EN FEMENINO: DESIGUALDADES SUPERPUESTAS**



## **2.2. ENVEJECIMIENTO ACTIVO**

- 2.2.1. PARTICIPACIÓN Y ENVEJECIMIENTO ACTIVO
- 2.2.2. ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y ENVEJECIMIENTO PRODUCTIVO
  - 2.2.2.1. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES EN TORNO AL *ENVEJECIMIENTO(S) ACTIVO(S)*
  - 2.2.2.2. ¿QUÉ SIGNIFICA ENVEJECER DE FORMA ACTIVA?
- 2.2.3. ACTIVIDAD LABORAL, ENVEJECIMIENTO Y JUBILACIÓN EN UN NUEVO ESCENARIO SOCIOLABORAL
  - 2.2.3.1. DE LA OBJETIFICACIÓN Y HOMOGENEIZACIÓN DE LA TERCERA EDAD A LA SUBJETIFICACIÓN Y HETEROGENEIDAD DE LAS EDADES AVANZADAS
  - 2.2.3.2. TRABAJO Y EMPLEO EN EDADES AVANZADAS
  - 2.2.3.3. EL RETIRO LABORAL COMO SALIDA A LA PRECARIEDAD LABORAL

## **2.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA JUBILACIÓN**

- 2.3.1. EL RETIRO LABORAL: ¿FINAL DE LA VIDA ACTIVA? ¿INICIO DE LA VEJEZ?
- 2.3.2. DE LA ACTIVIDAD A LA INACTIVIDAD PRODUCTIVA: LA ADAPTACIÓN A UNA NUEVA ETAPA
  - 2.3.2.1. LOS PROGRAMAS DE *PREPARACIÓN PARA LA JUBILACIÓN*
  - 2.3.2.2. NUEVOS JUBILADOS, NUEVAS DEMANDAS, NUEVAS NECESIDADES
- 2.3.3. TRATAMIENTO DE LA JUBILACIÓN EN EL ESTADO DEL BIENESTAR
  - 2.3.3.1. ¿CRISIS E INCERTIDUMBRE DEL ESTADO DEL BIENESTAR? O ¿CUESTIONAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR?
- 2.3.4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA JUBILACIÓN
- 2.3.5. EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PROTECCIÓN UNIVERSAL Y SOLIDARIA A LAS NECESIDADES INDIVIDUALES, FAMILIARES Y COLECTIVAS
  - 2.3.5.1. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
  - 2.3.5.2. LA JUBILACIÓN EN EL RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UN SISTEMA FLEXIBLE
  - 2.3.5.3. REFORMAS EN EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA
  - 2.3.5.4. INSOSTENIBILIDAD Y DESEQUILIBRIO DEL SISTEMA DE PENSIONES





**CAPÍTULO 3.**

**DISEÑO METODOLÓGICO**

**3.1. PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS: LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 3.1.1. LA EVALUACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- 3.1.2. LA EVALUACIÓN COMO PROCESO POLÍTICO
- 3.1.3. POLÍTICA VERSUS POLÍTICAS
- 3.1.4. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MARCO DE REFERENCIA
- 3.1.5. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**3.2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 3.2.1. LA EVALUABILIDAD: UN ANÁLISIS PREVIO A LA EVALUACIÓN
- 3.2.2. ENFOQUE INTEGRAL DE EVALUACIÓN
- 3.2.3. EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO: ANÁLISIS DE RACIONALIDAD Y COHERENCIA

**3.3. TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE DATOS**

- 3.3.1. ENCUESTA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN ACTIVA Y JUBILADA MAYOR DE 35 AÑOS Y MENOR DE 75 AÑOS EN ANDALUCÍA
  - 3.3.1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA Y OBTENCIÓN, Y PROCESAMIENTO DE DATOS
- 3.3.2. ENCUESTA TELEFÓNICA A RESPONSABLES DE RECURSOS HUMANOS Y GERENTES DE EMPRESAS EN ANDALUCÍA
  - 3.3.2.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS
- 3.3.3. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A AGENTES SOCIALES, ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES
- 3.3.4. DATOS SECUNDARIOS: OTRAS ENCUESTAS, GRUPOS DE DISCUSIÓN, ENTREVISTAS



**CAPÍTULO 4.****DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE PARTIDA. CONTEXTO DEMOGRÁFICO, LABORAL Y SOCIAL****4.1. FACTORES DEMOGRÁFICOS Y LABORALES PRECURSORES DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL**

- 4.1.1. EVOLUCIÓN Y PREVISIONES DEMOGRÁFICAS EN EL CONTEXTO EUROPEO, ESPAÑOL Y ANDALUZ
- 4.1.2. LA POBLACIÓN ACTIVA MAYOR DE 55 AÑOS EN EUROPA, ESPAÑA Y ANDALUCÍA
  - 4.1.2.1. LA POBLACIÓN ACTIVA MAYOR DE 55 AÑOS EN EL ÁMBITO EUROPEO
  - 4.1.2.2. LA POBLACIÓN ACTIVA MAYOR DE 55 AÑOS EN EL ÁMBITO NACIONAL Y AUTONÓMICO
  - 4.1.2.3. LA POBLACIÓN ACTIVA DE EDAD AVANZADA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN

**4.2. FACTORES SOCIOLABORALES DETERMINANTES DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y/O DE LA JUBILACIÓN**

- 4.2.1. CONDICIONES DE TRABAJO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS OCUPACIONES LABORALES
- 4.2.2. PERFILES Y TRAYECTORIAS LABORALES EN TORNO AL TIEMPO DE TRABAJO Y LA ESTABILIDAD LABORAL

**4.3. DISCURSOS, ACTITUDES Y PERCEPCIONES EN TORNO AL ENVEJECIMIENTO ACTIVO. POSICIONAMIENTOS ANTE LA JUBILACIÓN Y LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL**

- 4.3.1. CARACTERIZACIÓN DE LA JUBILACIÓN O EDAD DE RETIRO
- 4.3.2. LA JUBILACIÓN COMO PRESTACIÓN DE CARÁCTER SOCIAL
- 4.3.3. ACTITUDES Y PERCEPCIONES ANTE LA JUBILACIÓN O EDAD DE RETIRO
- 4.3.4. LA ACTIVIDAD LABORAL Y LA RELACIÓN LABORAL: FACTORES DETERMINANTES EN LA ACTITUD Y PERCEPCIÓN DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL
- 4.3.5. POSICIONAMIENTOS ANTE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL SEGÚN EDAD, SEXO Y NIVEL FORMATIVO
- 4.3.6. LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA Y LA EDAD DE JUBILACIÓN EN LA EMPRESA
- 4.3.7. DISCURSOS INSTITUCIONALES SOBRE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y LA JUBILACIÓN



## **CAPÍTULO 5.**

### **RESPUESTA POLÍTICA AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**

#### **5.1. MARCO POLÍTICO PARA EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO: ESTRATEGIAS Y POSICIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS**

- 5.1.1. LAS ESTRATEGIAS DE PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMA DE LOS PAÍSES EUROPEOS
  - 5.1.1.1. TIPOS DE ESTRATEGIAS Y MODELOS DE REFERENCIA: LAS ESTRATEGIAS INTEGRALES
- 5.1.2. LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN ESPAÑA: EL PLAN NACIONAL DE REFORMA
  - 5.1.2.1. MARCO NORMATIVO DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN ESPAÑA: PRIMEROS RESULTADOS DE SU APLICACIÓN
  - 5.1.2.2. ACTUACIONES EN ANDALUCÍA QUE INCIDEN EN LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

## **BLOQUE IV.**

## **RESULTADOS**

## **CAPÍTULO 6.**

### **RACIONALIDAD Y COHERENCIA DE LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**

#### **6.1. EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**

- 6.1.1. EVALUABILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA
- 6.1.2. RACIONALIDAD DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA
  - 6.1.2.1. ANÁLISIS DE RELEVANCIA Y PERTINENCIA DE LOS PROBLEMAS Y NECESIDADES
- 6.1.3. COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA

## **CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES**

## **CAPÍTULO 8. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA TESIS Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**

**BLOQUE V.**

**BIBLIOGRAFÍA**

## **CAPÍTULO 9. BIBLIOGRAFÍA**

**BLOQUE VI.**

**ANEXOS**

## **CAPÍTULO 10. ANEXOS**

- 10.1. FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA A POBLACIÓN ACTIVA MAYORES DE 35 AÑOS Y JUBILADAS MENORES DE 75 AÑOS
- 10.2. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA A POBLACIÓN ACTIVA MAYORES DE 35 AÑOS Y JUBILADAS MENORES DE 75 AÑOS.
- 10.3. CUESTIONARIO DEL SONDEO DE OPINIÓN A EMPRESAS ANDALUZAS
- 10.4. GUIONES DE ENTREVISTAS

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo .....	41
Esquema 2. Perfiles laborales básicos .....	481
Esquema 3. Estrategia de intervención del programa “Promoción del envejecimiento activo en el mercado de trabajo andaluz” .....	624

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Distribución de las empresas encuestadas según sector de actividad .....	388
Tabla 2.- Distribución de las empresas encuestadas según tamaño .....	388
Tabla 3.- Distribución de las empresas encuestadas según provincia .....	388
Tabla 2. Evolución de la población en Andalucía respecto a la UE y España (1971-2012) .....	419
Tabla 3. Indicadores de estructura demográfica para Andalucía y España (1900-2011) ...	422
Tabla 4.- Estimación de los indicadores de estructura demográfica para España y Andalucía (2010-2050)(*) .....	425
Tabla 5. Distribución de desempleados según la duración del desempleo y grupos de edad, UE-27 y España, en porcentajes, 2012 .....	449
Tabla 6. Distribución de desempleados de 55 a 64 años de edad según el tipo de empleo buscado, UE-15 y España, en porcentajes, 2012 .....	450
Tabla 5.- Número de relaciones laborales de los encuestados .....	478
Tabla 6.- Personas de 50 a 69 años en Andalucía, según años trabajados a lo largo de su vida laboral, por grupo de edad, 2006 .....	499
Tabla 7.- Personas empleadas que permanecerían más tiempo trabajando (o no) si existieran unas condiciones más flexibles en su horario de trabajo, UE-15, por grupos de ocupación, en porcentajes, 2006 .....	537
Tabla 8.- Personas empleadas que permanecerían más tiempo trabajando (o no) si aumentara su formación, UE-15, por grupos de ocupación, en porcentajes, 2006 .....	538
Tabla 9.- Personas empleadas que permanecerían más tiempo trabajando (o no) si mejoraran las condiciones de seguridad y salubridad de su puesto de trabajo, UE-15, por grupos de ocupación, en porcentajes, 2006 .....	539
Tabla 10.- Actuaciones contempladas por los Programas Nacionales de Reforma en materia de prolongación de la vida activa según Estado miembro .....	589
Tabla 11.- Tipos de actuaciones relativas a la prolongación de la vida activa recomendadas por el Consejo de la UE según Estado miembro .....	594
Tabla 12.- Políticas desarrolladas en materia de prolongación de la vida activa en la UE .....	597
Tabla 13.- Medidas que inciden en la prolongación de la vida activa en España incluidas en el Programa Nacional de Reforma .....	606
Tabla 14.- Distribución inicial de la muestra, según provincia de residencia, grupo de edad y sexo del entrevistado .....	748
Tabla 15.- Número de personas encuestadas según municipio de residencia, grupo de edad y sexo .....	750





## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Conceptualizaciones en torno al Envejecimiento Activo .....	159
Gráfico 2.	Diseño Metodológico .....	318
Gráfico 3.	Evaluación según contenido y perspectiva temporal .....	363
Gráfico 4.	Enfoque Integral de la Evaluación .....	363
Gráfico 5.	Metodología de Evaluación Conceptual o de diseño .....	370
Gráfico 6.	Distribución de los encuestados por provincia .....	380
Gráfico 7.	Distribución de los encuestados por grupos de edad .....	381
Gráfico 8.	Distribución de la población encuestada según el sector de actividad (último para la población desempleada y jubilada) .....	383
Gráfico 9.	Distribución de la población encuestada según ocupación (última para la población desempleada y jubilada) .....	384
Gráfico 10.	Evolución de la población de la UE-27 (1960-2008) .....	412
Gráfico 11.	Evolución de la población europea (UE-27) por grupos de edad. (1992=100) .....	413
Gráfico 12.	Evolución del saldo vegetativo en la UE-27 (1975-2005) .....	414
Gráfico 13.	Previsiones de la evolución de la población europea por grupos de edad .....	416
Gráfico 14.	Previsión de la evolución de la tasa de dependencia de mayores en la UE (27) (2010-2060) .....	416
Gráfico 15.	Evolución de la población Española y Andalucía (1970-2012) .....	418
Gráfico 16.	Comparativa de la evolución de la población en Andalucía, España y UE- 27 (1971=100) .....	420
Gráfico 17.	Evolución de la población Española por grupos de edad (1970-2011) .....	421
Gráfico 18.	Evolución de la población Andaluza por grupos de edad (1970-2011) .....	421
Gráfico 19.	Comparativa de la evolución del saldo vegetativo de Andalucía, España y UE-27 (1975-2011) .....	427
Gráfico 20.	Comparativa de la evolución del número medio de hijos por mujer en España y Andalucía (1975-2012) .....	428
Gráfico 21.	Comparativa de la evolución de la población extranjera en España y Andalucía (1998-2012) .....	429
Gráfico 22.	Tasas de Actividad de 55 a 64 años, UE-15, UE-27, y Estados miembros, 2012 .....	434
Gráfico 23.	Evolución de Tasas de Actividad de 55 a 64 años, UE-27, UE-15 y España (2000-2012) .....	435
Gráfico 24.	Tasas de Actividad de 55 a 64 años de edad, UE-27, UE-15 y España, por sexo, 2012 .....	436
Gráfico 25.	Tasas de Empleo de 55 a 64 años, UE-15, UE-27, y Estados miembros, 2012 .....	437
Gráfico 26.	Evolución de Tasas de Empleo de 55 a 64 años, UE-27, UE-15 y España (2000-2012) .....	438
Gráfico 27.	Tasas de Empleo de 55 a 64 años de edad, UE-27, UE-15 y España, por sexo, 2012 .....	439
Gráfico 28.	Comparativa de la Estructura del mercado de trabajo en España y Andalucía (2007) .....	441

Gráfico 29.	Activos mayores de 55 años y menores de 55 años, Andalucía y provincias, en porcentajes, 2008.....	443
Gráfico 30.	Activos mayores de 55 años y menores de 55 años, Andalucía y provincias, en porcentajes, 2013.....	444
Gráfico 31.	Evolución de las tasas de actividad de los mayores de 55 años, España y Andalucía (2000-2013) .....	445
Gráfico 32.	Evolución de las tasas de empleo de los mayores de 55 años, España y Andalucía, en porcentajes, (2000-2013), y Tasas de Empleo en comparación al Objetivo de Lisboa, España y Andalucía, 2013 .....	446
Gráfico 33.	Evolución de Tasas de Desempleo de 55 a 64 años, UE-15, UE-27, y España (2000-2012).....	447
Gráfico 34.	Tasas de Desempleo de 55 a 64 años de edad, UE-27, UE-15 y España, por sexo, 2012. ....	447
Gráfico 35.	Evolución de las tasas de paro para mayores de 55 años, en porcentajes, España y Andalucía .....	448
Gráfico 36.	Distribución de inactivos de 55 a 64 años de edad por motivo de la inactividad, UE-15 y España, 2007 .....	450
Gráfico 37.	Distribución de inactivos de 55 a 64 años de edad por motivo de la inactividad, UE-27 y España, 2012 .....	451
Gráfico 38.	Empleados de 55 a 64 años de edad según ramas de actividad, UE-27 y España, 2007.....	453
Gráfico 39.	Ocupados de 45 a 64 años y de 65 y más años según ramas de actividad, Andalucía, en porcentajes, 2008.....	454
Gráfico 40.	Empleados de 55 a 64 años de edad según ocupaciones, UE-27 y España, 2007.....	456
Gráfico 41.	Ocupados de 45 a 64 años y de 65 y más años según ocupaciones, Andalucía, 2008.....	457
Gráfico 42.	condiciones laborales y características de la ocupación de la población en activo encuestada.....	464
Gráfico 43.	Valoración de condiciones laborales en función del sexo (% del grado de acuerdo).....	465
Gráfico 44.	Valoración de condiciones laborales en función del nivel de estudios. (% del grado de acuerdo).....	466
Gráfico 45.	Valoración de posibilidades de desarrollo profesional y personal según sexo (% de grado de acuerdo) .....	467
Gráfico 46.	Valoración de posibilidades de desarrollo profesional y personal según nivel formativo (% de grado de acuerdo).....	468
Gráfico 47.	Diferencias en el grado de acuerdo sobre las condiciones laborales entre la población jubilada y la población activa.....	469
Gráfico 48.	Cumplimiento de expectativas laborales de los encuestados .....	470
Gráfico 49.	Cumplimiento de expectativas laborales según sexo .....	470
Gráfico 50.	Cumplimiento de expectativas laborales según grupos de edad .....	471
Gráfico 51.	Cumplimiento de expectativas laborales según nivel de estudios .....	472
Gráfico 52.	Características y requerimientos de la ocupación de la población en activo.....	473
Gráfico 53.	Tipo de jornada habitual por sectores productivos.....	475
Gráfico 54.	Distribución de las jornadas efectivas (nº de horas semanales).....	476
Gráfico 55.	Comparativa de jornadas laborales establecidas por contrato y jornadas efectivas por sectores (nº de horas semanales)(*).....	477

Gráfico 56.	Relaciones laborales de los encuestados según estratos de edad .....	479
Gráfico 57.	Número de relaciones laborales de los encuestados según sexo .....	480
Gráfico 58.	Número de relaciones laborales de los encuestados según nivel de estudios.....	480
Gráfico 59.	Distribución por sexo de los perfiles laborales definidos.....	483
Gráfico 60.	Distribución por edad de los perfiles laborales definidos .....	483
Gráfico 61.	Distribución por nivel de estudios de los perfiles laborales definidos .....	484
Gráfico 62.	Gráfico 54. Edad media de retirada del mercado laboral, UE-27, UE-15 y Estados miembros, 2013 .....	491
Gráfico 63.	gráfico 55. Evolución de la edad media de retirada del mercado laboral, UE-27, UE-15 y España (2001-2010).....	492
Gráfico 64.	Distribución por edad de los jubilados de la muestra .....	493
Gráfico 65.	Distribución de la edad de jubilación en Andalucía para personas de 40 a 70 años, 2009 .....	494
Gráfico 66.	Gráfico 58. Edad media de retirada del mercado laboral, por sexo, UE-27, UE-15, España 2010 .....	495
Gráfico 67.	Distribución de la edad de jubilación en Andalucía para personas de 35 a 75 años según principales edades de acceso y sexo. 2009 .....	496
Gráfico 68.	Porcentajes aplicados para el cálculo de pensiones, según la edad media de jubilación y el número medio de años cotizados.....	497
Gráfico 69.	Años de cotización media según la edad de jubilación de la población jubilada en Andalucía. 2009 .....	498
Gráfico 70.	Personas de 50 y 69 años en Andalucía, por edad a la que recibieron su primera pensión de jubilación, según última ocupación, 2006.....	500
Gráfico 71.	Personas de 50 a 69, según años trabajados a lo largo de su vida laboral, por situación profesional, 2006.....	502
Gráfico 72.	Prestaciones de protección social según tipo en Andalucía y España (%.....	504
Gráfico 73.	sobre el total de prestaciones de protección social), 2012 (media anual) .....	505
Gráfico 74.	Porcentaje de jubilados con pensiones contributivas respecto a la población total según CC. AA., 2009.....	506
Gráfico 75.	Número de afiliados a la Seguridad Social por cada pensionista por jubilación según CC. AA., 2009.....	508
Gráfico 67.	Pensiones contributivas por jubilación de la Seguridad Social en vigor y pensión media en Andalucía y provincia, 2012.....	510
Gráfico 68.	Evolución de las pensiones contributivas por jubilación de la Seguridad Social en Andalucía (1998-2012) (medias anuales) .....	511
Gráfico 76.	Procedencia de los ingresos por jubilación .....	512
Gráfico 77.	Percepción sobre la suficiencia de los ingresos por jubilación .....	513
Gráfico 78.	Percepción de la jubilación entre la población entrevistada.....	519
Gráfico 79.	Opinión de los encuestados sobre la posibilidad de realizar el mismo trabajo que realiza o realizaba una vez cumplidos los 65 años .....	528
Gráfico 80.	Años cotizados según sector ocupación principal y tipo de relación laboral .....	532
Gráfico 81.	Años cotizados según el último sector de actividad en el que se trabaja o se ha trabajado y tipo de relación laboral.....	533
Gráfico 82.	Situaciones que condicionan la prolongación de la vida laboral y/o la jubilación .....	534

Gráfico 83.	Razón principal para seguir trabajando para personas de 50 a 69 años que han recibido en algún momento pensión de jubilación o, no habiéndolo hecho, tienen derecho a ella en Andalucía, según edad, 2006....	535
Gráfico 84.	Condiciones con las que estarían o hubieran estado dispuestos a jubilarse a una edad superior a los 65 años.....	540
Gráfico 85.	Tendencia a prolongar la vida laboral según características del puesto de trabajo .....	541
Gráfico 86.	Motivos de jubilación de la muestra encuestada.....	542
Gráfico 87.	Principales razones para la jubilación de aquellos que ya están jubilados, UE-15, en porcentajes, 2006.....	543
Gráfico 88.	Tipos o modalidades de jubilación de la muestra encuestada.....	544
Gráfico 89.	Incidencia de la trayectoria laboral en la prolongación de la vida laboral .....	545
Gráfico 90.	Incidencia de la trayectoria laboral en la percepción de ingresos por jubilación .....	546
Gráfico 91.	Preferencias en torno a la edad de jubilación según sector de actividad .....	547
Gráfico 92.	Actitud frente al acceso a la jubilación anticipada sin alcanzar el tope máximo de cotización según sector de actividad .....	549
Gráfico 93.	Disposición a seguir trabajando a cambio de un incremento sustancial de la futura pensión según sector .....	550
Gráfico 94.	Actitud frente a la posibilidad de acceso a la jubilación parcial.....	551
Gráfico 95.	Edad a la que los trabajadores en activo planean jubilarse, UE-15 y España, en porcentajes, 2006.....	553
Gráfico 96.	Trabajadores que disminuyen su jornada laboral de cara a la jubilación total, UE-15 y España, por grupos de edad, en porcentajes, 2006 .....	554
Gráfico 97.	Preferencias en la edad de jubilación según la edad del entrevistado .....	555
Gráfico 98.	Opinión de los encuestados sobre la posibilidad de realizar el mismo trabajo que realiza o realizaba una vez cumplidos los 65 años según tramos de edad .....	556
Gráfico 99.	Preferencias en torno al momento de la jubilación según sexo .....	557
Gráfico 100.	Actitud ante la prolongación de la vida activa según nivel formativo .....	558
Gráfico 101.	Actitud de los andaluces ante el aprendizaje permanente y la responsabilidad en el trabajo.....	560
Gráfico 102.	Valoración de la edad de jubilación de los trabajadores de más edad.....	562
Gráfico 103.	Valoración de los trabajadores de más edad en relación con los costes y la productividad.....	563
Gráfico 104.	buenas prácticas sobre envejecimiento activo en la empresa .....	566
Gráfico 105.	Priorización de las medidas para la prolongación de la vida activa .....	568

## UNA REFLEXIÓN PREVIA:

### EL ENVEJECIMIENTO Y SU SECULAR IDENTIFICACIÓN CON LA INACTIVIDAD

Desde algunas posturas ideológicas y desde instancias políticas y gubernamentales, se propone un aumento del tiempo de trabajo, alargando la edad de jubilación. Es decir, la propuesta es trabajar en la etapa en la que se ha alcanzado la vejez. Quizá no exista un acuerdo en "qué es ser viejo" o "cómo y cuándo se empieza a envejecer". Tal como sostenemos en esta tesis "se redefinen las formas de envejecer, las fronteras generacionales". Sin embargo, creemos que todos entendemos cuándo es el tiempo de la vejez y, sobre todo, qué trae consigo ese tiempo. En uno de los Salmos del Antiguo Testamento (perteneciente a la literatura sapiencial, es decir, la que recoge la reflexión, la experiencia y la inteligencia de los pueblos), se recoge lo siguiente: "No me desampares en el tiempo de la vejez. No me abandones cuando me faltan ya las fuerzas". Así, pues, el tiempo de la vejez es entendido por todos y desde siempre como la etapa en la que a las personas empiezan a faltarles las fuerzas, una etapa de debilidad (física, mental, económica, en muchos casos emocional). Debería ser, por tanto, la época en que las personas deberían estar más protegidas, más atendidas, más seguras. Y debería hacerse mediante una defensa del Estado del bienestar, que debe garantizar la salud, las pensiones, la seguridad económica, la compañía, la atención, etc. (Todo ello es lo que se ha venido denominando por los organismos internacionales como Envejecimiento activo). La cuestión que se dirime no es solo trabajar más tiempo: es trabajar cuando ya no se tienen las condiciones óptimas para hacerlo.

De esta manera, el envejecimiento, y más concretamente, su secular identificación con la inactividad, ha originado uno de los debates más controvertidos en la actualidad dada sus implicaciones económicas, laborales, sociales y políticas que, a priori, no tiene un final a corto y medio plazo, pues, a medida que avanzamos desde un punto de vista cronológico, éste se hace más patente. Se trata de un fenómeno social que más allá de solucionarse con el transcurso del tiempo, se hace más complejo. Esto lo convierte en un tema que suscita un interés especial en los países desarrollados, no sólo por su importancia numérica, sino por las derivaciones y consecuencias del colectivo de mayores sobre las demandas sanitarias, el pago de pensiones del Estado, la tendencia del voto político, el desarrollo de los servicios sociales, la incidencia sobre el empleo, las implicaciones para la familia y la mujer, etc. Se hace, por tanto, necesario aproximarse a su estudio desde un enfoque multidimensional para abarcar los factores contextuales, pertenecientes a ámbitos diferentes, y en ocasiones distantes y opuestos, que lo configuran, así como, las interrelaciones existentes entre ellos, sin perder el sentido práctico que permita al político o al gestor social un conocimiento completo (diagnóstico) del fenómeno para actuar racional y coherentemente.

A lo largo de la historia el papel otorgado a los mayores ha ido evolucionando desde las connotaciones más positivas, de respeto y alabanza, hasta aquellas más negativas relacionadas con la dependencia y la enfermedad. Éstas a su vez, se fundamentan en los argumentos triunfalistas y exitosos de la lucha ganada a la sobrevivencia o, por el contrario, en aquellos que nos dan a entender la problemática que esto genera en relación con la sostenibilidad financiera del sistema, con el requerimiento de mayor financiación. Obviamente, estos argumentos determinarán la manera de actuar y el papel que se le asignará a la población mayor. Pero, independientemente del argumento del que se parta, lo que no tiene discusión es que el envejecimiento depende de una gran diversidad de factores que rodean a las personas. Comprender la evidencia empírica de estos determinantes, facilitará la toma de decisiones y, por tanto, ayudará a diseñar políticas acordes con las necesidades reales. Estos factores pueden ser buenos predictores del envejecimiento poblacional; sin embargo, es preciso clarificar y especificar el aporte que cada uno tiene en el proceso del envejecimiento para comprender dicho fenómeno en su totalidad.

Dada la importancia que han adquirido las medidas puestas en marcha en torno al envejecimiento de la población y, dentro de éstas, las relacionadas con la actividad laboral, se requieren mecanismos y criterios que aseguren que los esfuerzos invertidos en su elaboración (planificación) e implementación, sirven a las necesidades e intereses de la sociedad en general, y a la población a las que van destinadas en particular, y reviertan en ella no sólo desde la eficacia y la eficiencia, sino desde la idoneidad. Para que un Estado (como sujeto o responsable principal) pueda diseñar y gestionar políticas públicas, éstas deben ser vistas y consideradas

como un *proceso* cuyo punto de salida (*input*) es una situación de insatisfacción social y cuyo punto de llegada (*output*) debe ser una situación de satisfacción social (Graglia, Kunz, y Merlo, 2004) y para ello, se debe partir de diagnósticos fiables, completos y participativos.

Las estrategias para la prolongación de la vida activa<sup>1</sup>, desde un punto de vista demográfico, social, económico y laboral tienen un carácter estratégico, estructural y dinámico. Las respuestas políticas, desde lógicas participativas y consensuadas, que parten de diagnósticos relevantes, pertinentes y coherentes, bajo un enfoque de planificación y evaluación de política pública, con proyección a medio y largo plazo y con flexibilidad y adaptabilidad, tenderán a debilitar los factores que obstaculizan el logro de un modelo social sostenible y equitativo, objetivo último del Estado del bienestar<sup>2</sup>. Y esto sólo puede ser afrontado desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas puesto que son éstas las que garantizan tanto la racionalidad (relevancia y pertinencia) como la coherencia (interna y externa) del diseño de una política, elementos imprescindibles para lograr no sólo su eficacia y eficiencia sino su idoneidad.

El estudio desarrollado en esta tesis analiza, desde un enfoque sociológico y desde la lógica de la evaluación de políticas públicas, el diagnóstico elaborado para el diseño de las estrategias destinadas a fomentar la prolongación de la vida activa de los trabajadores en la Unión Europea en el marco de la política del envejecimiento activo. Estas medidas nacen en un contexto en el que el sistema de protección social dominante en Europa, el denominado Estado del bienestar, gestado durante los años de desarrollo económico posteriores a la segunda guerra mundial y fruto característico de aquella época y de las ideologías que la dominaron (Giner y Sarasa, 1997), se encuentra en pleno cuestionamiento. La polémica, entre otras, acerca de la sostenibilidad del sistema de pensiones como consecuencia del desequilibrio existente entre la población cotizante y la población receptora de pensiones por jubilación, efecto del envejecimiento de la población, plantea la necesidad de

---

<sup>1</sup> Aunque las medidas políticas objeto de estudio de esta investigación se denominan *Estrategias para la prolongación de la vida activa*, en esta tesis las referenciamos también como *Estrategias para la prolongación de la vida laboral*, puesto que es ésta su verdadera finalidad y para la que han sido diseñadas.

<sup>2</sup> En esta tesis, siguiendo a la autora María Jesús Felipe (2004), se ha optado por la grafía *Estado del bienestar*, frente a otras también utilizadas como *Estado de Bienestar*, o *Estado del Bienestar*, por entender que ella responde más al significado del concepto: *Estado* con mayúscula como entidad política nacional y *del bienestar*, con minúscula al hacer referencia a su objeto, a lo concreto de su acción, es decir, al bien-estar de la ciudadanía.

analizar exhaustivamente la realidad para contrastar los argumentos esgrimidos por los diferentes discursos.

En cada momento histórico y fundamentalmente coincidiendo con la Modernidad, los Estados *han hecho Política*, planificando y gestionando un conjunto de acciones denominadas políticas públicas que han determinado diferentes modalidades de intervención, con el fin de satisfacer las necesidades de la población. La importancia del diseño y, dentro de éste, del diagnóstico en la elaboración de políticas públicas no ha pasado inadvertida en la historia del pensamiento político, ni en los debates actuales sobre el futuro de la protección social y del Estado del bienestar (es más, un aspecto que debe tenerse en cuenta en torno a estas políticas es su inclusión en el marco de los Estados de Bienestar). El diagnóstico, fase clave en el diseño de políticas públicas y elemento legitimador de las mismas, se inicia con la identificación de necesidades y problemas y concluye con la formulación de alternativas posibles para su solución. Su elaboración debería englobar todos y cada uno de los elementos contemplados en el proceso planificador. Y, aunque se reconoce su importancia para la óptima consolidación de las políticas implementadas, no es frecuente su elaboración de forma exhaustiva, sistemática y participativa, y raramente es evaluado.

En este sentido, los resultados de esta investigación podrán, por una parte, corroborar si el diagnóstico elaborado para el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida laboral refleja la situación problemática real de partida y, por tanto, legitima el diseño de dichas estrategias de cara a solventar los problemas y necesidades existentes. Por otra, y como consecuencia de lo anterior, podrá contribuir a fomentar la elaboración de diagnósticos (completos y participativos) como punto de partida de los procesos de planificación de políticas públicas y, a su posterior evaluación; y más explícitamente, los relacionados con el envejecimiento poblacional y la actividad laboral, a través de su incorporación en el proceso de aprendizaje seguido por los actores implicados.



## **BLOQUE I.**

## **PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**



## **CAPÍTULO 1.**

### **FORMULANDO PREGUNTAS**



## 1.1. JUSTIFICACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Los cambios surgidos en la esfera económico-productiva, sociodemográfica y político-institucional no han encontrado la suficiente adaptación por parte de los gestores públicos. Los retos son nuevos y difíciles de abordar y los poderes públicos deben tener la agilidad para responder no sólo eficaz y eficientemente, sino idóneamente. En concreto, el envejecimiento de la población es parte del proceso de cambio demográfico global, cuyas transformaciones derivadas implican cambios cualitativos en la organización de las sociedades, al mismo tiempo que sirven de marco a los cambios culturales y económicos que acompañan a este proceso (CEPAL, 2004). Esto ha generado también grandes cambios en la concepción del envejecimiento que, a su vez, confluyen en nuevos patrones socioculturales, estructurales e institucionales en el interior de las sociedades, sobre los cuales se sustenta la vejez. Cada cultura manifiesta sus propios patrones de envejecimiento, cada época y momento histórico configura sus modelos de vejez, destacando, sin duda, la sociedad postindustrial o moderna en la que el envejecimiento de la población adquiere su mayor complejidad, al encontrarse en la intersección de numerosos cambios sociales del pasado siglo (Osorio, 2006).

La vejez y el envejecimiento han entrado con fuerza como asuntos en los que el Estado y la acción pública tienen una responsabilidad que no pueden eludir, puesto que se encuentran asociados a aspectos demográficos, socioeconómicos, laborales, políticos, culturales, y también subjetivos. Es importante subrayar que la vejez como construcción social y el envejecimiento como experiencia individual forman parte de uno de los fenómenos más importantes de los últimos dos siglos. Las estadísticas demográficas muestran un acelerado cambio en la presencia de la población mayor en el mundo, como consecuencia, de una parte, de una baja natalidad y mortalidad en la mayoría de las naciones del mundo, lo cual muestra una alta expectativa de vida (Di Domizio, 2011); y, de otra, de un cambio en la tipología y dirección de los flujos migratorios.

De este modo, el cambio demográfico de la población se convierte en una de las características del siglo XXI, en el que por primera vez en la historia la proporción de población joven y la población correspondiente a adultos de 60 años y más serán equivalentes (Naciones Unidas, 2000). En el año 2020 en la Unión Europea, las personas mayores de 60 años sumarán una quinta parte de la población total de la UE, y las mayores de 65 superarán la cuarta parte. Sin embargo, como señala Alan Walker (1996), esta revolución silenciosa de la estructura de la edad en Europa ha venido pasando bastante inadvertida para la población y, hasta hace poco relativamente, también para los gestores de la política económica y social.

Las bajas tasas de natalidad y de mortalidad y el progresivo incremento de la esperanza de vida, acompañados por una moderación de los flujos migratorios, han dado lugar a la aceleración del proceso de envejecimiento de la población en los últimos años. Los cambios de la población hacen referencia a la composición de la misma por edades, y ésta depende del número de nacidos y de fallecidos y de los fenómenos migratorios. De esta manera, cuanto menores sean las tasas de natalidad y de mortalidad, más envejecida estará la población de un país. Por su parte, los movimientos migratorios tienen una influencia más difícil de precisar, normalmente se admite que se produce un envejecimiento en las zonas de emigración y un rejuvenecimiento en las zonas de inmigración ya que habitualmente las personas que emigran suelen ser jóvenes y aumentan la natalidad en la zona receptora. Sin embargo, esta situación cambia, cuando quienes se convierten en población emigrante son personas mayores de 65 años (que, además, suele coincidir con el retiro laboral). Entonces, la zona receptora envejece demográficamente en lugar de rejuvenecerse; tal como sucede, por ejemplo, en algunas localidades de la costa mediterránea e islas en España que reciben numerosa población extranjera jubilada (Ramos, 2009) y en aquellos puntos geográficos donde más acentuado fue el éxodo rural de mediados del siglo pasado, que ahora reciben a las personas que en su día emigraron en búsqueda de trabajo. Así mismo, se debe señalar como España ha pasado de ser un país receptor de emigrantes (jóvenes) a ser un país emisor (fundamentalmente de jóvenes cualificados) debido a la falta de empleos y oportunidades en la actualidad; cuestiones claves a considerar en la formulación de posibles alternativas para afrontar las consecuencias negativas del envejecimiento.

Este proceso de envejecimiento, que se está desarrollando de forma continua en estos años y se espera que llegue a su máximo histórico en torno al 2040 (Abellán y Puga, 2005), está estrechamente vinculado con la jubilación de la generación del baby-boom<sup>3</sup>. Así, la población de más de 60 años seguirá aumentando aproximadamente hasta 2030, cuando los niños del “baby-boom” pasen a ser personas de edad avanzada. A partir de la segunda década de este siglo, esta generación comenzará a jubilarse, hasta constituir una tercera parte de la población y, consecuentemente, una nueva estructura demográfica. Esta generación es la más numerosa de la historia y a medida que va transcurriendo la trayectoria vital de sus componentes, la sociedad y la Administración Pública han tenido que hacer frente a diferentes retos (saturación del sistema educativo en sus diferentes niveles en el pasado, dificultades para acceder al mercado de trabajo o al mercado de la vivienda en la actualidad, y en un futuro próximo, al sistema de pensiones por jubilación, etc.).

En esta línea argumental, ¿podríamos afirmar que el envejecimiento de la población es un logro? Las personas viven ahora más tiempo que en cualquier época pasada y esta prolongación de la vida implica una redefinición de las formas de envejecer y de vivir, de ser y de actuar en la edad avanzada. Ante la extensión de la vida se plantea la redefinición de las fronteras generacionales, así como la de los conceptos e implicaciones relacionados con las mismas (Parales y Dulcey-Ruiz, 2002), siendo necesario abordar los nuevos escenarios y las nuevas conceptualizaciones que surgen para poder clarificar el panorama actual de la vejez y el envejecimiento, tanto a nivel teórico como empírico. Pero, al mismo tiempo, el envejecimiento es un desafío que implica mejorar las condiciones de vida y el bienestar en general. La población envejece dentro de un contexto caracterizado por el cambio social, y ello tiene un fuerte impacto sobre las sociedades que requiere de una nueva y mejor gestión de cuestiones vinculadas con la vulnerabilidad de la población en edades avanzadas, puesto que a mayor edad mayores son las pérdidas de autonomía y el incremento de la dependencia social y económica.

---

<sup>3</sup> Entre 1957 y 1977, periodo considerado como los años del baby-boom español, nacieron casi 14 millones de niños (4,5 millones más que en los veinte años siguientes y 2,5 más que en los veinte años anteriores). La diferencia aproximada de 370.000 individuos anuales entre nacimientos y defunciones al final de este periodo, se ha quedado reducida a menos de 5.000 (1998). El rápido descenso de la mortalidad infantil, incluso en años previos al baby-boom, dio mayor supervivencia a unas generaciones ya abultadas por la histórica alta fecundidad española. Las generaciones del baby-boom representan actualmente un tercio de toda la población de España, llevando su calendario un retraso aproximado de diez años respecto al resto de países europeos u occidentales que también lo experimentaron (De Burgos, 2007).

Ahora bien, en este marco la preocupación no sólo se ha centrado en la necesidad de proporcionar cuidados a largo plazo y garantizar una calidad de vida al colectivo de mayores. Ésta también (y fundamentalmente) ha abarcado la sostenibilidad y equilibrio de los sistemas de pensiones. Hace cuarenta años, la esperanza media de vida del jubilado se estimaba en cinco años, mientras que actualmente se estima en diecisiete. El vivir más años más personas implica que los años de la jubilación son más importantes para el individuo y para la sociedad; pero, al mismo tiempo, plantea nuevos interrogantes y nuevos retos. De hecho, a finales del siglo XX el envejecimiento demográfico fue asociado al declive económico de los sistemas de pensión y jubilación, al aumento de los gastos en salud y a la lucha intergeneracional, configurándose una noción fatalista del envejecimiento demográfico que fue utilizada en diferentes países para plantear reformas de corte neoliberal (Arrubla-Sánchez, 2010).

Diversos estudios han analizado el efecto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones llegando a la conclusión de que dadas las actuales proyecciones demográficas, el actual sistema de pensiones no será sostenible a largo plazo. Algunos expertos señalan, por un lado, el fallo en las previsiones realizadas en el corto y medio plazo aunque no en el largo, de las proyecciones y análisis sobre las perspectivas financieras de nuestro sistema de pensiones contributivas. Esta falta de previsión viene dada por el notable crecimiento del empleo en la segunda mitad de los noventa, hecho que no se supo anticipar, y que tiene consecuencias positivas en un sistema de pensiones de reparto (esto es, a mayor empleo hoy, mayores pensiones mañana). Y, por otro lado, destacan el balance negativo del Pacto de Toledo (marco de actuación sobre el que se asientan las reformas estratégicas y estructurales planteadas para el sistema de la Seguridad Social en España), al haber fracasado en uno de sus principales objetivos: el de mantener las pensiones al margen de los debates electorales<sup>4</sup>. Así mismo, se afirma que el envejecimiento demográfico de la población, se encuentra en la base del desequilibrio creciente entre la población activa y la inactiva. De tal forma que el número de personas que abandonan el mercado de trabajo experimenta un crecimiento cada vez mayor respecto al número de aquéllas que se incorporan, así como un descenso en la edad de las primeras frente al aumento de la edad de las segundas.

---

<sup>4</sup> No hay que olvidar, que otra consecuencia del envejecimiento poblacional, es la modificación del cuerpo electoral. Los electores de mayor edad empiezan a ser cuantitativamente considerables y, por tanto, población objetiva desde un punto de vista político (Paillat, 1995). Sin embargo, son los representantes de la ciudadanía (sobre la base de diagnósticos exhaustivos y participativos) quiénes tienen que tomar decisiones, de una manera racional, sobre los fondos públicos, dentro de los cuales los de la Seguridad Social son los más importantes, y dejar al margen posicionamientos ideológicos en beneficio de los intereses de determinados colectivos.



El futuro al que se alude en estos argumentos ha dejado de ser un escenario hipotético para convertirse en un permanente y controvertido debate en el presente. Por ello, en los últimos tiempos la preocupación se ha dirigido hacia cómo y cuándo introducir reformas en el sistema de pensiones (el cual debe caracterizarse por su aseguramiento universal), y consecuentemente, en el mercado laboral; así como, cuáles deben ser estas reformas. En este contexto, la prolongación de la vida laboral se convierte en un objetivo estratégico para hacer frente a las repercusiones (económicas) negativas derivadas del envejecimiento demográfico, dado que un incremento de la contratación o de la permanencia de las personas de más edad en el mercado laboral representa una mejora del equilibrio de las finanzas públicas. De una parte, a través de la reducción de los gastos destinados a financiar las pensiones por jubilación y, de otra, mediante el incremento de los ingresos fiscales.

Aunque no se puede obviar la visión pesimista y economicista que estos argumentos reflejan en torno al envejecimiento demográfico, éste puede ser también concebido desde otra perspectiva: la democratización de la supervivencia. Es decir, como resultado del éxito de la reproducción social materializado en el aumento de la sobrevivencia de todas las edades y en la transformación de la estructura poblacional (Pérez Díaz, 2005). Sin embargo, y aunque las trayectorias vitales más largas suponen un éxito del progreso, ciertamente, también requieren mayor financiación. Hasta ahora, las contribuciones del trabajo y los impuestos han mantenido equilibrado nuestro sistema de protección social, pero parece ser que el envejecimiento lo desequilibra, por un lado, al aumentar considerablemente el gasto en pensiones, sanidad y dependencia; y, por otro, al tratarse de una tendencia a largo plazo, éste requiere de un sistema de protección estable que en estos momentos coincide con un contexto de crisis y de elevadas tasas de desempleo. Todo ello, exige implementar medidas a corto, medio y largo plazo que hagan desaparecer los impactos negativos de este fenómeno. Las continuas reformas de la seguridad social, de las políticas de empleo y de las políticas sociales, no son ajenas a estas cuestiones.

De este modo, nos situamos en un escenario en el que se acrecienta la discrepancia entre, por un lado, los argumentos que justifican la necesidad de implementar estas reformas como solución a las repercusiones negativas del envejecimiento demográfico y en beneficio del bien común; y, por otro, aquellos argumentos que proclaman las inequidades que dichas reformas pueden originar evidenciando una disconformidad con la problemática (diagnóstico) que se define para justificar su implementación, y restringiendo sus beneficios al interés de unos pocos. Lo que si parece claro es que las políticas públicas tradicionales, carentes de adecuados diagnósticos, elaboradas para dar respuesta a demandas (y poblaciones) homogéneas y gestionadas de manera rígida y burocrática, no encuentran fácil encaje en las nuevas dinámicas; se han vuelto poco operativas y resolutivas. Dichas

políticas, configuradas de manera universalista y jerárquica (*de arriba-abajo*), poco diversificadas (se supone que responden a necesidades homogéneas), con un diseño acumulativo (ante una nueva demanda, nueva responsabilidad política diferenciada), y en las que los ciudadanos no son los sujetos, sino los objetos de las mismas, han quedado obsoletas (Subirats, 2011).

En la actualidad, las demandas y necesidades son cada vez más diversificadas, heterogéneas y llenas de multiplicidad. Esto conlleva la necesidad de sustentarlas en diagnósticos relevantes, pertinentes y coherentes; y abordarlas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas. Hoy, todo es más fluido y con lógicas más complejas en su definición, y obviamente, en su resolución (Subirats, 2011). Las políticas elaboradas desde la proximidad, complicitad y diversidad, incorporan nuevos retos que las convierte en políticas más compartidas, más aceptadas y más estratégicas; y, ello mejora la adaptación a los nuevos cambios articulando la complejidad y la fragmentación institucional con mecanismos de coordinación e integración. Se trata de concebir las políticas (actuaciones públicas) como instrumentos de gobernanza, que estimulan la transformación de las capacidades de los poderes públicos aceptando la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y la red de actores para establecer actuaciones integradas.

El reto está, por tanto, en saber cómo acomodar las estrategias políticas del buen gobierno a la nueva situación para mejorar la realidad. Para poder mitigar las limitaciones (debilidades y amenazas) y aprovechar las potencialidades (fortalezas y oportunidades) que se presentan, es fundamental adquirir un conocimiento pormenorizado de la realidad sobre la que se desea intervenir. El proceso de creación y aplicación de nuevo conocimiento es complejo puesto que implica la interacción de numerosos actores con intereses, objetivos y papeles muy diversos. La dificultad de comprender, medir, valorar y explicar lo que acontece, su origen y sus efectos requieren, en primer lugar, de un análisis exhaustivo y sistemático de la realidad. A su vez, este análisis debe formar parte de un proceso de planificación más amplio, y éste, debe ser sometido a la lógica de la evaluación, para garantizar la racionalización y coherencia en la toma de decisiones. Por ello, la planificación y la evaluación de políticas públicas se han convertido en instrumentos de gran utilidad para comprender y mejorar el complicado proceso por el cual se genera información relevante, ésta se transforma en conocimiento, y éste se aplica en la mejora de la realidad.

Partimos de que toda actuación pública pretende incidir en la realidad actuando sobre las necesidades y problemas detectados para provocar un impacto o cambio con el objetivo de mejorarla. Para conseguirlo, se elabora un diagnóstico en el que se identifican y jerarquizan las necesidades y problemas existentes, se proponen posibles alternativas a seguir para solucionarlos, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos para lograrlos. De esta

manera, la búsqueda de criterios y técnicas que introduzcan racionalidad y coherencia (transparencia) en la toma de decisiones para el diseño de actuaciones, son de las principales prioridades de los analistas y gestores de políticas públicas. Fundamentalmente, porque la lógica jerárquica que ha caracterizado el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional y, cada vez menos, en estatuto orgánico o en ejercicio de jerarquía formal como señala Kickert (1997). La menor capacidad de los Estados para regular las transformaciones que están ocurriendo se ve amparada además por un discurso político que aboga por extremar la concurrencia entre individuos, grupos, regiones y territorios como forma de afrontar los desafíos del nuevo orden mundial (Giner y Sarasa, 1997). Sin embargo, también se requieren actuaciones “personalizadas” en el marco de una gestión global dentro de un contexto mundializado y competencial y administrativamente territorializado con dificultades presupuestarias, fragilidad institucional y grandes incertidumbres.

Y es precisamente en este contexto, en el que asistimos al surgimiento de un conjunto de medidas de notable relevancia social en torno al envejecimiento progresivo de la población y su relación con la actividad productiva laboral y, consecuentemente, con la protección de la población trabajadora tras su desvinculación del mercado de trabajo: las estrategias para la prolongación de la vida laboral. Medidas que parten de un enfrentamiento discursivo cuyo reflejo queda patente en la toma de decisiones (determinadas por las relaciones de poder económico), y por tanto, en la falta de consenso en la formación de la agenda pública. Para racionalizar la toma de decisiones y hacer más transparente (y participativo) el proceso de formación de la agenda política, en general, y el diseño de políticas públicas, en particular, se convierte en tarea insoslayable la elaboración de diagnósticos completos, sistemáticos y participativos que se adecuen a la realidad y sean fiel reflejo de las necesidades y problemas existentes. Sólo así, se podrán legitimar las políticas a poner en marcha en la búsqueda del bienestar social y al margen de intereses partidistas, garantizando no sólo la eficacia y eficiencia de las actuaciones, sino su idoneidad. Por ello, consideramos de utilidad analizar, desde un enfoque sociológico (y no estrictamente económico) y desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas, el diagnóstico que justifica el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa (laboral) en el marco de la política de envejecimiento activo. Este análisis nos permitirá corroborar su adecuación a las necesidades reales existentes y la finalidad para las que han sido diseñadas.

Estas medidas, formuladas a partir de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, correspondiente al periodo 2008-2010, parecen estar más bien fundamentadas en la noción fatalista del envejecimiento demográfico que en su democratización. En este sentido, no hay que olvidar que la adaptación de las

sociedades actuales al aumento de la expectativa de vida constituye un desafío que implica: por un lado, la superación de enfoques catastrofistas en torno al envejecimiento (Pérez, 2002) que lo conciben como un problema para el mantenimiento de los sistemas de pensiones y el futuro del mercado de trabajo. Los datos aportados por los demógrafos, economistas y gestores públicos, así como aquellos difundidos por los medios de comunicación nos dibujan una realidad que se configura como insostenible. Sin embargo, como señala Pérez Díaz (2002) conviene observar la correlación existente entre el grado de desarrollo de los países y la proporción de las personas de más edad para admitir que ambos aspectos van unidos y no en oposición. Y, por otro lado, una renovada solidaridad entre las generaciones y el fortalecimiento del modelo social de bienestar. Como se recoge en el Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo (2011), *las sociedades desarrolladas se enfrentan a una realidad demográfica que requiere actuaciones importantes en el ámbito de la convivencia, la integración y el bienestar y, para ello, se hace imprescindible diagnosticar la situación real de las personas mayores, y avanzar en las ideas y posibilidades para encarar con éxito este fenómeno*. A partir de aquí, se podrán implementar políticas y dirigir acciones para organizar el espacio político, social, económico y cultural.

## 1.2. OBJETO DE ESTUDIO

A finales de los años 90, el discurso económico que imperaba para combatir las altas tasas de desempleo existentes, giraba en torno a la reducción de la jornada laboral como instrumento de política de empleo. En la actualidad, es la prolongación de la vida laboral como instrumento de política económica, la que se impone como solución a la insostenibilidad e inviabilidad de los sistemas de protección: ¿qué ha ocurrido en este corto periodo de tiempo para que el tratamiento del tiempo de trabajo en las políticas diseñadas sea tan distinto? ¿Qué determina que el tiempo de trabajo se reduzca o se alargue? ¿Qué diagnósticos legitiman que la finalidad de estas políticas, próximas en el tiempo, conlleve el logro de objetivos aparentemente opuestos? La modificación del tiempo de trabajo ¿es un objetivo en sí mismo o es el instrumento para alcanzar otros objetivos?

Hace poco más de una década, la cuestión acerca de las relaciones entre tiempo de trabajo y empleo se inscribían en el marco de dos tendencias históricas de importante relevancia social: por un lado, la tendencia a la reducción del tiempo de trabajo; por otro, la existencia de un paro masivo en los países de la Europea Comunitaria, que desde mediados de la década de los setenta, se mostraba especialmente grave en determinadas áreas como España, y más concretamente, en Andalucía. En la actualidad, el desempleo no sólo persiste, sino que se ha incrementado considerablemente a pesar del amplio abanico de medidas puestas en práctica para combatirlo. Sin embargo, la tendencia a la reducción del tiempo de trabajo como medida de fomento de empleo, se ha convertido en la tendencia contraria, esto es, a su ampliación mediante la prolongación de la vida laboral a edades avanzadas. El planteamiento defendido ante la reducción de la jornada laboral cuestionaba el papel del trabajo en un sistema de producción donde éste es, supuestamente, cada vez menos necesario debido a los avances técnicos y al cada vez mayor recurso al capital en la producción. Esta idea que no era nueva, ni en el debate teórico ni en el político, sigue siendo válida en estos momentos, entonces ¿qué ha cambiado?

La aproximación al estudio del tiempo de trabajo, en este caso, a su prolongación como medida encaminada a solventar posibles efectos negativos derivados del envejecimiento de la población, nos obliga a partir de dos consideraciones fundamentales:

1. El tiempo de trabajo, tanto su reducción como su extensión, es un tema extremadamente complejo, puesto que se trata de una medida de utilización del tiempo en la que intervienen múltiples factores. Por ello, no puede contemplarse en relación, exclusivamente, al ámbito del mercado laboral o al de los procesos productivos. Se trata de una cuestión vinculada a múltiples áreas del conjunto de la organización de una sociedad, desde el sistema educativo a las características de la política de protección social, así como a la concepción que sobre las edades y su división predomine. En definitiva, para referirnos al tiempo de trabajo hemos de hablar simultáneamente de relaciones laborales, de organización del trabajo, de modelos de desarrollo y protección social, de proyectos vitales y modelos de consumo, de distribución de la renta, de la construcción social de la edad, de las condiciones socioeconómicas y laborales, de aspectos jurídicos, etc. Y para que ello sea comprensible, el debate se ha de situar en el escenario que conforman varios procesos interrelacionados, el sociodemográfico, el laboral y el económico, así como en los discursos y percepciones procedentes de los distintos ámbitos contextuales que configuran la realidad.
2. Esta complejidad, por otra parte, se agudiza al considerar la diversidad de las situaciones particulares entre los sujetos implicados, las condiciones sociales y materiales bajo las que se comparte un tiempo y un espacio determinado en el proceso de envejecimiento. Se observa, así, la necesidad de considerar, no sólo el posicionamiento de los distintos agentes socioeconómicos, organizaciones políticas, sindicales y empresariales, sino también la percepción de la población, en general, y de la población activa en edades avanzadas, en particular. En las condiciones socioeconómicas actuales, el resultado de una política de reducción o ampliación del tiempo laboral dependerá en gran medida de la existencia de un compromiso previo entre empresas, trabajadores y administración pública que garantice además el interés particular, el bienestar y la protección del sujeto. Así pues, no considerar las heterogéneas “restricciones” (reducción de competitividad, de habilidades y competencias profesionales, falta de adaptabilidad y formación, incrementos de costes excesivos, etc.) con las que se enfrentan las empresas, puede convertir el impacto con esta política en el efecto contrario al deseado: la destrucción de empleo y, por tanto, la reducción de la población activa empleada de más edad. Y lo mismo puede ocurrir si se prescinde de las percepciones y actitudes de la población trabajadora sobre su elección del tiempo de trabajo dada la diversidad de trayectorias y condiciones laborales y personales existentes (la discriminación laboral por razón de edad,

las condiciones y requerimientos laborales, etc.). Ello puede determinar los resultados obtenidos y poner en cuestión la legitimidad de las medidas o los intereses por las que se diseñaron. Sin olvidar que la finalidad última que se difunde sobre estas medidas dentro de la política del envejecimiento activo responde a la integración de los sujetos en la estructura social, y ésta se reforzará con la percepción individual de sentirse incluido (en) y protegido (por) las intervenciones del Estado.

De este modo y partiendo de la necesidad de contar con un diagnóstico óptimo que sirva como parámetro de referencia hacia donde dirigir las actuaciones a implementar, nuestra finalidad con la realización de esta tesis es analizar, desde un enfoque sociológico y desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas, el diagnóstico sobre el que se sustenta el diseño de las estrategias destinadas a la prolongación de la vida laboral. Para ello, analizaremos, en un primer momento, la heterogeneidad y multidimensionalidad del proceso de envejecimiento y su vinculación con la actividad laboral y la protección social desde un enfoque social. Seguidamente, nos aproximaremos, por un lado, a los factores demográficos y sociolaborales precursores de estas medidas, así como a las percepciones y actitudes que los agentes socioeconómicos, empresariado y trabajadores tienen a cerca de la prolongación de la vida laboral; y, por otro, al marco político del envejecimiento activo como respuesta política a la situación de partida analizada. Finalmente, y siguiendo la metodología de evaluación de políticas públicas, analizaremos la racionalidad y coherencia del diagnóstico sobre el que se han diseñado las estrategias para la prolongación de la vida activa.

Como elemento clave del análisis de diagnóstico y de la aplicación del modelo de planificación y evaluación de políticas públicas, se hace necesario el desarrollo de dos acciones de investigación previas: a) La primera, consiste en el análisis de las principales características descriptivas de las estrategias y medidas en torno al envejecimiento activo implementadas en la Unión Europea, España y Andalucía; y b) La segunda, en la caracterización de los principales rasgos que deben configurar el diagnóstico contemplado en el diseño de una política de envejecimiento activo desde la lógica planificadora y evaluadora.

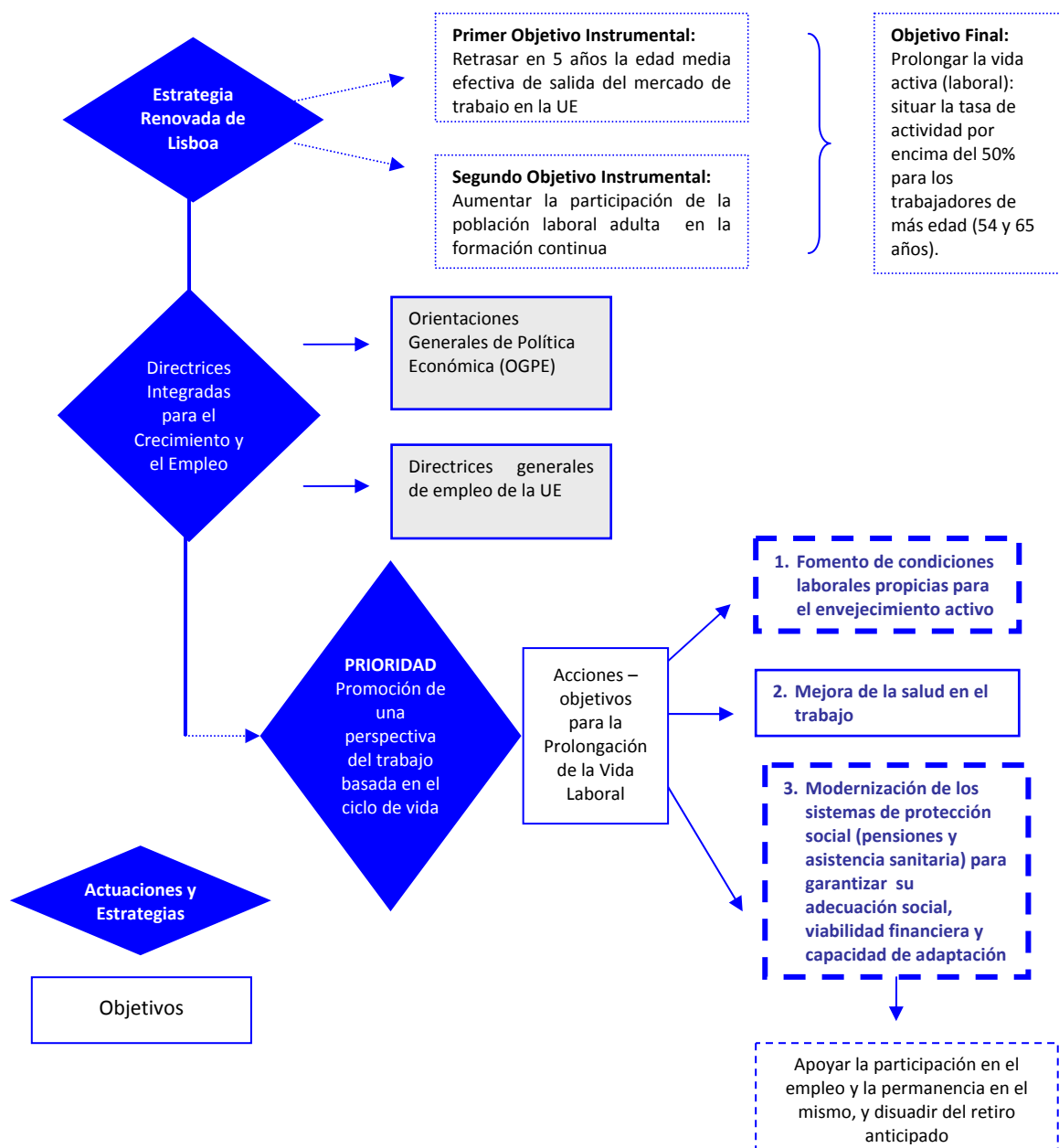
- a) Para abordar la primera acción, nos detendremos en el segundo ciclo de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, correspondiente al periodo 2008-2010. Su objetivo ha perseguido la aplicación, por parte de los Estados miembros, de medidas concretas para alcanzar dos objetivos instrumentales vinculados a la prolongación de la vida profesional: de una parte, el objetivo de retrasar en 5 años la edad media efectiva de salida del mercado de trabajo en la UE (situada en 59,9 años en 2001); y, de otra, aumentar la participación de la población laboral adulta en la formación continua hasta

alcanzar un porcentaje del 12,5%. Todo ello para lograr situar la tasa de actividad por encima del 50% para los trabajadores de más edad (54 y 65 años).

La Estrategia Renovada de Lisboa ha dispuesto de un instrumento político para su aplicación, las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008), que han aunado de forma conjunta las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) (CE 2005/601/CE, de 12 de julio) y las directrices generales de empleo de la UE (CE 2005/600/CE, de 12 de julio). Con carácter específico, este instrumento ha incluido entre sus prioridades la promoción de una perspectiva del trabajo basada en el ciclo de vida que contempla una serie de acciones vinculadas con la prolongación de la vida laboral: 1) el fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo; 2) la mejora de la salud en el trabajo; y, 3) la modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la permanencia en el mismo, y disuadir del retiro anticipado.



**Esquema 1. ESTRATEGIA RENOVADA DE LISBOA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO**



Fuente: Elaboración Propia

En esta línea, se podría precisar que sí la Estrategia Renovada de Lisboa vincula la prolongación de la vida activa con un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, inevitablemente, persigue maximizar la capacidad del individuo a través de su participación activa y laboral a lo largo de todas y cada de las etapas del ciclo vital. Por tanto, este objetivo general implica no sólo garantizar que la población trabajadora permanezca en activo a medida que envejece, manteniendo así la participación laboral de los trabajadores de mayor edad, sino también la actividad laboral de la población trabajadora joven y adulta. Así mismo, sí dicha Estrategia contempla un planteamiento dinámico basado en la prevención de la disminución progresiva de las competencias que tiene lugar a medida que transcurre la carrera laboral de los trabajadores, para aumentar así las posibilidades de que éstos permanezcan más tiempo en activo, ¿qué ocurre cuando se carece de estas competencias o cuando no se puede garantizar que éstas puedan aplicarse en el puesto de trabajo? El incremento de los niveles de formación y la mejora de las condiciones laborales pueden convertirse en instrumentos eficaces para alcanzar este objetivo, siempre que se asegure la disponibilidad y calidad de empleo. De igual manera, puesto que el atractivo general de un empleo depende de varios factores, tales como: remuneración, condiciones de trabajo, salud y seguridad, etc.; los poderes públicos y el empresariado no sólo deben considerarlos sino, en la práctica, afrontarlos.

En esta investigación, partiremos de la primera acción-objetivo, *fomento de las condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo*, como condición necesaria para implementar medidas dirigidas a la prolongación de la vida laboral. Nuestro interés, en este caso, se centra en su contenido, consideramos que no todas las actividades laborales reúnen las condiciones necesarias y propicias que permitan optar por la continuidad de la actividad laboral en edades avanzadas, máxime cuando la Estrategia alude al incremento de la formación y mejora de las condiciones y calidad del trabajo, características asociadas sólo a determinadas actividades laborales. Luego, la decisión sobre la continuidad laboral a edades avanzadas vendría determinada por las condiciones laborales que caracterizan el tipo de ocupación que se desempeñe, siendo la edad, factor clave en beneficio de la trayectoria laboral o, todo lo contrario, en su perjuicio. Pero, además, y en relación con la tercera acción-objetivo, *la modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la permanencia en el mismo, y disuadir del retiro anticipado*, planteamos la necesidad de corroborar si dichos sistemas de protección garantizan una completa adecuación social a toda persona independientemente de la trayectoria y tipo de actividad laboral que desempeñe o haya desempeñado.

- b) Con respecto al desarrollo de la segunda acción de investigación previa, la caracterización desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas de los principales rasgos que debe contemplar el diagnóstico que sustenta una política de envejecimiento activo, es preciso matizar algunas cuestiones previas de importancia. Las estrategias para prolongación de la vida laboral surgen ante los potenciales cambios previstos como consecuencia del envejecimiento de la población y del aumento de la esperanza de vida. Esta nueva realidad sociodemográfica supondría una reducción de la población activa, acuciada por la cada vez más tardía incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y por el adelanto de la edad efectiva de jubilación. Este escenario nos conduce a una compleja contradicción: por un lado, se plantea la prolongación de la vida laboral de los trabajadores de más edad, al mismo tiempo, que se evidencia una discriminación laboral por razón edad; y por otro, asistimos a unas considerables tasas de desempleo que obligan a taponar la entrada al mercado de trabajo de los más jóvenes mediante la prolongación de los planes de estudios. Con otras palabras, se pretende aumentar la edad de abandono del mercado de trabajo (más allá de la edad fijada legalmente como la edad de retiro laboral), en paralelo al incremento de la edad de acceso al mismo; y, sin olvidar, los retiros prematuros como consecuencia de las prejubilaciones.

Relacionado con estas cuestiones y con la finalidad de dar cierta coherencia a esta aparente contradicción, se han de mencionar aquellos discursos que defienden que el horizonte cronológico del sujeto se ha extendido y esto permite repartir tiempos a lo largo del curso de la vida. Así, los jóvenes pueden pasar más tiempo formándose y los mayores disponen de más tiempo para actividades; y, por tanto, parece razonable repartir algo de los años ganados entre los adultos, por ejemplo, ampliando su vida laboral. La longevidad nos lleva a replantearnos, desde una cronología, la experiencia y la forma en que se ha subdividido hasta ahora el ciclo vital y sus transiciones (Osorio, 2006). Sin embargo, y de nuevo, en estos planteamientos no se contempla la heterogeneidad y multidimensionalidad que confluyen en las trayectorias vitales y en las trayectorias laborales de los sujetos. Trayectorias que vendrán determinadas por las condiciones materiales y sociales de existencia asociadas a las diferentes posiciones en la estructura social y a las relaciones de producción y distribución.

En este binomio, trayectorias vitales-trayectorias laborales, es donde nos vamos a detener para abordar la jubilación (entendida como el acto normativo de dejar de desempeñar un rol laboral retribuido). Nos centraremos básicamente en las pensiones de jubilación en su modalidad contributiva, pues constituyen el capítulo más voluminoso de gastos de la Seguridad Social y son las que hoy están protagonizando un importante debate público acerca de su inestabilidad financiera. La controversia sobre si el sistema de pensiones es insostenible a consecuencia del

desequilibrio existente entre la población activa cotizante y la población receptora de pensiones por jubilación, plantea la necesidad de desarrollar actuaciones destinadas a reducir las amenazas que se ciernen sobre este pilar básico del sistema de protección social que comparte el principio de solidaridad y redistribución, implícito en los sistemas de Seguridad Social. Y ello se traduce en una compensación de los impactos económicos generados por el envejecimiento demográfico mediante la ampliación de la vida activa laboral o el retraso de la edad de jubilación. Esta *compensación* puede acarrear un conflicto entre generaciones y convertirse en un factor injusto y discriminatorio para las clases sociales más pobres al no considerar, entre otras cuestiones, que “la longevidad depende de la clase social”, según alerta el último informe del Observatorio Social de España<sup>5</sup>, y que la edad de jubilación está vinculada a la mortalidad diferencial muy acentuada por la clase social (Torres y Navarro, 2010).

Es frecuente el debate acerca de las consecuencias negativas que el envejecimiento de la población puede tener en la sostenibilidad del sistema de protección. Pero son pocas las ocasiones en las que se alude a otras cuestiones no económicas que coexisten con el envejecimiento poblacional y que determinan las actuaciones a implementar. Nos proponemos ampliar la simplicidad analítica de explicar los fenómenos sociales reduciéndolos a su dimensión económica y desde una visión generalista; alejarnos del economicismo y aproximarnos, desde un enfoque social, a la heterogeneidad y multidimensionalidad del envejecimiento y de la vejez. Así mismo, queremos profundizar en los diversos discursos, percepciones y actitudes existentes en torno al envejecimiento y su relación con la actividad laboral, sus consecuencias y posibles soluciones, así como, en los efectos que tiene el abandono de la actividad laboral a edades avanzadas y, contrariamente, su prolongación según las trayectorias laborales y personales; pues, son éstas las que determinarán la opción o imposición del retiro o de la prolongación laboral. Ciertamente, no existe una única vejez ni una única actividad laboral, por tanto, no debe haber una única jubilación; y, en consecuencia, un modelo de prolongación de vida laboral estándar. Se debe determinar si estamos ante una medida que favorece al conjunto de trabajadores y/o al empresariado, al tiempo que supone una solución al futuro desequilibrio del sistema de pensiones; o si, por el contrario, estamos ante un

---

5 El informe "La situación social de España III, 2009", dirigido por Vicenç Navarro, alerta de las consecuencias de retrasar obligatoriamente la edad de jubilación, "porque hay que tener en cuenta que la longevidad depende de la clase social". Esta idea que es destacada por varios autores, viene a señalar que la diferencia en los años de vida existente entre una persona perteneciente al grupo de renta más baja del país y al grupo superior en España es de diez años. Estas diferencias en longevidad se deben a que el nivel de salud de la población depende, sobre todo, de la clase social a la cual se pertenece. Por tanto, consideran que retrasar la edad de jubilación a toda la población trabajadora sin más, es una medida que perjudica a las clases populares para beneficiar a las clases de mayores rentas que viven más años.

modelo de jubilación que favorece al empresariado en detrimento de los trabajadores, y dentro del conjunto de trabajadores, a determinadas ocupaciones laborales frente a otras, además de no paliar el denominado desequilibrio del sistema.

Aunque se reconoce que entre la población de mayor edad existe una gran heterogeneidad y que ésta se acrecienta cuando se relaciona con la posición en el mercado de trabajo, pocas veces se adoptan medidas que permitan suavizar sus causas. Bajo la aparente homogeneidad que asegura la identidad de edad, existe una diversidad de “vejezes”. Por un lado, la población de edad avanzada, conforman un grupo de sujetos y situaciones que sólo tienen en común la edad, no forman un grupo social como tal ¿Cómo se puede pasar de una identidad de edad biológica a una identidad de conformación de opiniones, actitudes, situaciones de sujetos?, la edad tiene efectos diferenciales en función de las posiciones sociales de los sujetos (Martín Criado, 2009). Por otro, el sentido del trabajo tiene en cada persona, según su propia historia, su experiencia, sus expectativas, su clase social, un significado particular. Si a ello le añadimos los variables contextos sociales, ya puede identificarse un panorama complejo (Castillo, 1998). Son estas otras cuestiones las que intentaremos analizar y poner de manifiesto ante su ausencia en los diagnósticos que justifican y legitiman las políticas a implementar como solución a futuros desequilibrios económicos derivados del envejecimiento demográfico. Nos centraremos en los distintos posicionamientos sociolaborales vinculados a actividades profesionales en las que la edad juega un papel, a veces incluso, contradictorio y que no se adecuan ni a las pautas demográficas ni a las directrices económicas que controlan el mercado de trabajo. La combinación de estos contextos (demográfico-sociolaboral-económico) en su vertiente más negativa forma el escenario donde tiene lugar el tema central de este estudio, la prolongación de la vida laboral. Dicho escenario se puede describir como sigue:

- a) Desde un punto de vista demográfico, presenciamos el incremento de la esperanza de vida de la población junto al descenso de las tasas de natalidad y la peculiaridad de los flujos migratorios. En España, empieza a evidenciarse una inversión de la dinámica migratoria: emigra población joven, fundamentalmente cualificada, en busca de trabajo dadas las actuales altas tasas de desempleo; y, se recibe población mayor jubilada, bien extranjera que viene a buscar su retiro “dorado” a nuestro país, bien aquella que emigró a mediados del siglo pasado y vuelve a su país de origen.
- b) Desde un punto de vista económico-laboral, observamos el envejecimiento de la fuerza laboral y el descenso generalizado de la tasa de actividad de los mayores de 55 años, en un contexto de crisis económica-financiera y de altas tasas de desempleo.

- c) Y, por último, desde un punto de vista social, comprobamos la evolución de los valores y significados asociados al envejecimiento y su vinculación con la actividad laboral que convierten el hecho de trabajar en un mecanismo necesario para vivir y la jubilación en una nueva etapa del ciclo de la vida, una nueva oportunidad de seguir teniendo una actividad elegida y voluntaria.

Todas estas cuestiones giran sobre un mismo hecho, la heterogeneidad y multidimensionalidad del envejecimiento y de la vejez. A lo largo de la historia, han ido evolucionando los contenidos asignados a estos conceptos, así como los roles sociales vinculados a esta etapa vital. Los comportamientos y actitudes propios de los mayores se adaptan a estos cambios configurando una compleja y diversa realidad cuyo núcleo es la combinación de multitud de variables (económica, cultural, ocio, relaciones, trabajo, etc.). El envejecimiento, proceso que presenta un mosaico de infinitas posibilidades situacionales de las personas de más edad, viene determinado por las circunstancias económicas, laborales y sociales vividas, retroalimentado un círculo en el que las trayectorias vitales y laborales se entrecruzan convirtiéndose, al mismo tiempo, en causa y efecto, la una de la otra. Todo ello genera un impacto de considerable relevancia social que debería ser tenido en cuenta en la elaboración de los diagnósticos que sustentan las políticas a diseñar como respuestas a las demandas y problemas existentes en la protección de la población. Dichos diagnósticos deben responder a cuestiones tales como: qué significa “ser mayor” desde un punto de vista del mercado de trabajo, desde la actividad, desde el tipo de ocupación, desde lo social y económico; qué implicaciones tendrá la prolongación de la vida laboral en las diferentes ocupaciones según edad y género; qué papel juega la edad en las trayectorias laborales y personales; qué supone la jubilación según el género, la edad y la ocupación; etc. Es, por tanto, preciso aproximarse a la actividad y al trabajo de la población de edad avanzada desde una perspectiva social y ofrecer un nuevo enfoque al debate estrictamente económico (y negativo) que suscita el envejecimiento de la población.

Así mismo y desde la perspectiva de la planificación y evaluación de políticas públicas, profundizaremos en la respuesta política dada al escenario descrito, esto es, en el conjunto de medidas destinadas a prolongar la vida laboral en el marco de la política de envejecimiento activo. Estudiaremos cómo se incorporan los contenidos de la planificación y evaluación en su diseño, y dentro de éste en el diagnóstico, así como en los factores que fomentan, o por el contrario, dificultan esta práctica. La evaluación es un proceso sistemático de recogida y análisis de información sobre la elaboración y desarrollo de una actuación que persigue determinar su valor y oportunidad. Este proceso de análisis y valoración se compone de tres grandes fases: el diseño, la implementación y la ejecución; siendo la primera de ellas, el diseño, y dentro de éste, el diagnóstico, el foco de atención de esta investigación. De esta manera, nos centraremos, desde una perspectiva

temporal, en la evaluación ex ante (realizada antes de iniciar la actuación) y, desde el punto de vista del contenido-objeto de evaluación, en la evaluación conceptual o de diseño (en la que se valora la racionalidad y coherencia del diseño de la política). Además, integrar la evaluación de políticas públicas en los procesos de planificación (diseño) de una actuación supone reconocer la existencia de una gran heterogeneidad de criterios e intereses. En la práctica evaluativa, esto significa incluir un análisis de esta diversidad a lo largo de todo el proceso de planificación y evaluación. Sin olvidar que el desarrollo de estos procesos se ve determinado por el contexto específico en el que se llevan a cabo y, por tanto, prestaremos una especial atención a la voluntad e interés político por estos procesos, a las capacidades institucionales existentes en esta materia y a los procedimientos y orientaciones metodológicas propuestas en esta dirección.

### 1.3. OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Las investigaciones realizadas sobre los múltiples aspectos que guardan relación con el envejecimiento demográfico son numerosas. Sin embargo, son escasos los análisis desarrollados en esta materia que apliquen la metodología de la planificación y evaluación de políticas públicas desde una perspectiva social. Desde nuestro punto de vista, avanzar en la evaluación de la planificación de la política de envejecimiento activo en su vinculación con la actividad laboral, desde un enfoque sociológico, puede proporcionar herramientas que optimicen dicho proceso, así como su implementación y desarrollo y, por tanto, los resultados de las respuestas articuladas en este contexto. Por ello, consideramos que la evaluación como procedimiento de análisis del diagnóstico elaborado para el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa, nos aproxima desde una lógica de política pública a la realidad sociodemográfica (envejecimiento) y a su relación con el mercado de trabajo, y por consiguiente, al modelo de protección social perseguido. Así mismo, partir de la heterogeneidad y multidimensionalidad del proceso de envejecimiento y de la vejez, superando los argumentos fatalistas (economicistas) del envejecimiento, nos permite obtener una visión de la totalidad del fenómeno, y por tanto, la posibilidad de elaborar diagnósticos completos y sistemáticos que se ajusten a la realidad.

De esta manera, la finalidad perseguida con esta investigación es la valoración, a través del enfoque sociológico y de la metodología de evaluación de políticas públicas, del diagnóstico que legitima el diseño de las medidas para fomentar la prolongación de la vida laboral y justifica su implementación. Los objetivos generales que guiarán el proceso de investigación, pueden concretarse en:

1. Estudiar la planificación en torno al envejecimiento activo;



2. Contribuir a un mayor conocimiento sobre la aplicación de la evaluación de políticas públicas en los procesos de planificación desarrollados en el marco de la política de envejecimiento activo; y,
3. Avanzar en la metodología de evaluación mediante la aportación de orientaciones que permitan llevar a cabo evaluaciones de diseño que mejoren la calidad, eficacia y eficiencia de las políticas en materia de envejecimiento.

Estos objetivos nos pueden llevar a un cuarto: relacionar como la planificación y la evaluación pueden convertirse en elementos estabilizadores de los procesos de toma de decisiones, fomentando así, que los diagnósticos elaborados sean completos, exhaustivos, sistemáticos y participativos recogiendo los distintos intereses y estrategias de los actores implicados en el proceso.

Para el logro de los dos primeros es necesario previamente alcanzar un mejor conocimiento de la planificación en materia de envejecimiento a través del estudio de anteriores exploraciones en la materia y de la evolución de las principales características de las planificaciones implementadas. Para ello, se deben acometer los siguientes objetivos específicos:

- a) Comprobar la evaluabilidad de las Estrategias para la prolongación de la vida activa.
- b) Analizar la racionalidad y coherencia del diagnóstico que sustenta las actuaciones contempladas en las Estrategias y, de esta manera, conocer, por un lado, el grado de relevancia de los problemas detectados y la pertinencia de los objetivos previstos; y por otro, el grado de coherencia interna y externa de dichas actuaciones.
- c) Determinar si es óptimo el diagnóstico que legitima el diseño de las Estrategias, corroborando si las acciones son adecuadas a los objetivos propuestos y si éstos se corresponden con las necesidades o problemas detectados y con la población objetivo delimitada.

Así mismo, y para conocer cómo se ha aplicado la evaluación a los procesos de planificación desarrollados, es preciso la consecución de otros objetivos específicos como los que siguen:

- d) Analizar qué significa aplicar un “enfoque evaluativo” a los procesos de planificación atendiendo a las diferentes contribuciones existentes al respecto.
- e) Estudiar cómo se incorporan los contenidos de evaluación en los procesos de planificación de las Estrategias para prolongar la vida activa, identificando los factores que potencian o dificultan la inclusión de estos contenidos de evaluación.

En línea con los objetivos descritos, la pregunta de investigación a la que se le quiere dar respuesta es: ¿el diseño de las Estrategias para la prolongación de la vida activa parte de un diagnóstico óptimo sobre el que se establece una adecuada toma de decisiones en materia de envejecimiento activo? Luego, ¿el diagnóstico elaborado garantiza la racionalidad y coherencia de estas actuaciones y, por tanto, su eficacia y eficiencia?

Esta pregunta sintetiza múltiples cuestiones que también pueden encontrar respuesta con la realización de esta investigación. Éstas son: ¿Qué grado de evaluabilidad tienen las estrategias para la prolongación de la vida activa? ¿Se ajusta el diagnóstico a las necesidades existentes? ¿Son relevantes los problemas y necesidades detectados? ¿Son pertinentes los objetivos planteados? ¿Son coherentes las medidas a desarrollar? ¿Las actuaciones se corresponden con los objetivos y éstos con las necesidades o problemas detectados? ¿Qué papel tiene la evaluación en los procesos de planificación en materia de envejecimiento activo? ¿Qué factores influyen, positiva y negativamente, en el desarrollo de la evaluación? ¿Cómo se relaciona la planificación en materia de envejecimiento activo con la construcción social de la edad, el envejecimiento, la vejez, la jubilación y la actividad? ¿Cómo contempla dicha planificación la heterogeneidad y multidimensionalidad de la vejez? ¿Qué noción del envejecimiento guía los procesos de planificación acometidos? ¿Puede la planificación y evaluación convertirse en elementos estabilizadores en los procesos de toma de decisión en materia de envejecimiento?

Así mismo, partiremos de varias hipótesis interrelacionadas que serán contrastadas a lo largo del proceso de investigación. Unas, han sido planteadas desde una dimensión general de política pública; y otras, desde una perspectiva más específica en el marco de la política de envejecimiento activo, concretamente, desde las estrategias para la prolongación de la vida activa. De manera general, consideramos que las estrategias para la prolongación de la vida activa, desde un punto de vista demográfico, social, económico y laboral tienen un carácter estratégico, estructural y dinámico. Las respuestas políticas, desde lógicas participativas y consensuadas, que parten de diagnósticos relevantes, pertinentes y coherentes, bajo un enfoque

de planificación y evaluación de política pública, con proyección a medio-largo plazo y con flexibilidad y adaptabilidad, tenderán a debilitar los factores que obstaculizan el logro de un modelo social sostenible y equitativo, objetivo último del Estado del bienestar. Y esto sólo puede ser afrontado desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas puesto que son éstas las que garantizan tanto la racionalidad (relevancia y pertinencia) como la coherencia (interna y externa) del diseño de una política, elementos imprescindibles para lograr no sólo su eficacia y eficiencia sino su idoneidad.

Consecuentemente, si las políticas en materia de envejecimiento activo en relación con la actividad laboral tienen un carácter estratégico, también deberá tener este carácter su planificación (y diseño). Del mismo modo, si el envejecimiento y la actividad laboral presentan una configuración diversa y compleja, formada por múltiples vertientes, las políticas que traten de dar respuestas a la problemática que de aquí pueda surgir, deberán ser formuladas desde una visión integral e implementadas desde modelos de gestión transversales, con formas de coordinación flexible y desde la mayor proximidad a la realidad posible. Y, si además, y en relación con el dinamismo de las desigualdades en el envejecer, las acciones de respuesta serán más eficaces si procuran favorecer no sólo procesos de planificación, sino también procesos de prevención, implementación, gestión y ejecución, fortaleciendo y restableciendo redes de colaboración y cooperación. Finalmente, si el fomento y logro del envejecimiento poblacional acorde con un modelo de desarrollo sostenible tiene que abordarse desde formas de gestión que habiliten y capaciten a los agentes, actores, organizaciones e instituciones implicados, las actuaciones en materia de envejecimiento activo acabarán obteniendo mejores resultados si se incorporan procesos e instrumentos de participación, de activación de roles comunitarios e institucionales, de conocimiento y aprendizaje y de fortalecimiento del capital humano y social. Y, todo ello, necesariamente implica la incorporación de los contenidos de evaluación en todas y cada una de las fases que conforman el ciclo de vida de una política, desde su planificación y diseño hasta sus resultados e impactos, pasando por su implementación, ejecución, seguimiento y gestión.

En este sentido, y en relación con los paradigmas metodológicos de evaluación, se comprueba que el enfoque evaluativo que incluye una perspectiva holística e integral, esto es, que engloba todas las etapas del ciclo de vida de una política como un contenido central de análisis y sigue un diseño participativo, contempla una mayor atención a las necesidades y características de los actores y territorios vinculados a las actuaciones emprendidas y su relación con los resultados. Además, este tipo de enfoque hace especial hincapié en la evaluación conceptual o de diseño como elemento clave para comprender el éxito o fracaso de las intervenciones. Por tanto, no sólo se defiende los beneficios que la evaluación integral puede aportar al buen desarrollo de los procesos de planificación en materia de envejecimiento

activo, sino que se considera que la planificación y evaluación son procesos paralelos y complementarios que se retroalimentan a lo largo de todas las etapas del ciclo de vida de una política. Así mismo, la proximidad, la participación, la coordinación-cooperación, la integralidad y la implicación socio institucional dentro de un marco estratégico de planificación y evaluación confluyen como criterios básicos en la construcción de nuestras hipótesis de partida sobre las mejores respuestas a las consecuencias derivadas del envejecimiento demográfico y su relación con el tiempo de trabajo.

Además, se puede afirmar que la inclusión de contenidos de evaluación en la planificación y diseño de las actuaciones en materia de envejecimiento puede ser fomentada por diferentes factores. Entre los que destacan: el interés y la voluntad política, una cultura institucional sensible a la planificación y a la evaluación, la experiencia y conocimiento en esta materia, el desarrollo de procedimientos y metodologías y la disponibilidad de recursos para aplicarlas<sup>6</sup>. En su conjunto, estos factores potencian el desarrollo de evaluaciones así como la integración de la lógica evaluadora de forma transversal en todo el proceso de planificación, implementación, gestión y ejecución. Por el contrario, otros factores dificultan la incorporación de los contenidos evaluativos. Entre estos, cabe resaltar: la falta de una institucionalización de la evaluación como objetivo de desarrollo, la falta de interés y voluntad política, la inadecuada estructura organizativa, insuficiente conocimiento acerca de la evaluación y planificación, así como la insuficiencia de medios y recursos económicos, materiales y humanos para su aplicación (Guerrero, Vélez, y Cirera, 1998). En el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, consideramos que en su diseño no se han incluido contenidos evaluativos ni para su elaboración ni para su desarrollo, porque no se ha partido de un modelo de planificación como marco de referencia. Ello puede venir determinado, aunque no

---

<sup>6</sup> A lo largo de la investigación se profundizará en estas cuestiones, pero creemos necesario adelantar que los factores que fomentan, o por el contrario, obstaculizan el desarrollo de los procesos de planificación y evaluación, están relacionados con las conclusiones del estudio realizado en 1998 por el Instituto de Desarrollo Regional, sobre *La capacidad de la Administración Regional andaluza para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del Programa Operativo de Andalucía*. Esta investigación se englobaba dentro de un proyecto más amplio de evaluación: La evaluación ex-ante de los Programas Operativos de Andalucía 1994-99 y Doñana II Fase 1994-99, aprobados en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-99. La finalidad del estudio era conocer el grado de implantación del seguimiento y la evaluación en la Administración Regional Andaluza, la familiarización y formación de los gestores y decisores políticos respecto a estas tareas y, por último, los elementos que dificultaban o en su caso potenciaban la internalización de los procesos de seguimiento y evaluación en las prácticas cotidianas de gestión. En este sentido, se puede afirmar que la capacidad de una organización, institución u organismo para planificar y evaluar políticas públicas es un aspecto al cual se ha prestado escasa atención, siendo uno de los factores más determinantes para garantizar la evaluabilidad de las actuaciones que se diseñen y ejecuten, tanto si la evaluación es realizada por evaluadores externos como si es llevada a cabo por la misma organización.

justificado, por la falta de interés y de voluntad política al tratarse de una directriz de obligado cumplimiento marcada desde la Comisión Europea.

En definitiva, y adaptando la idea de Percy-Smith (2000), el envejecimiento activo como temática de agenda pública, requiere abordajes integrales en su definición, y horizontales y transversales en sus procesos de gestión y aplicación. Es decir, la política de envejecimiento debe ser planificada de manera estratégica y evaluada de manera integral; y, para ello, debe estar sustentada en diagnósticos exhaustivos, sistemáticos, completos y participativos. De esta manera, los resultados de esta investigación podrán, por una parte, corroborar si el diagnóstico elaborado para el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida laboral refleja la situación problemática real de partida y, por tanto, legitima el diseño de dichas estrategias de cara a solventar los problemas y necesidades existentes. Por otra, y como consecuencia de lo anterior, podrá contribuir a fomentar la elaboración de adecuados diagnósticos como punto de partida de los procesos de planificación de políticas públicas y, a su posterior evaluación; y más explícitamente, los relacionados con el envejecimiento poblacional y la actividad laboral, a través de su incorporación en el proceso de aprendizaje seguido por los actores implicados.

## 1.4. PROCESO DE INVESTIGACIÓN

En este estudio se pueden distinguir seis bloques diferenciados y complementarios que reflejan todo el proceso de investigación llevado a cabo, desde el abordaje teórico y metodológico al desarrollo empírico y la exposición de conclusiones. Cada uno de estos bloques contempla, a su vez, varios capítulos y apartados como respuesta a los distintos objetivos perseguidos.

1. El bloque I, PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN, contempla: el capítulo 1: FORMULANDO PREGUNTAS que desarrolla la justificación, objeto y objetivos a conseguir, así como las hipótesis planteadas que dan forma a las preguntas de investigación que se quieren responder con el proceso de investigación; y el capítulo 2: ELEMENTOS PARA UNA CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA, que recoge los elementos que configuran el marco teórico del que se nutre y, al mismo tiempo, guían esta investigación, concluyendo con la heterogeneidad y multidimensionalidad que envuelve el proceso de envejecimiento y la vejez. Dentro del capítulo 2, encontramos los siguientes apartados:
  - En el primer apartado, DEFINICIÓN SOCIAL DE LA EDAD, DEL ENVEJECIMIENTO Y DE LA VEJEZ, nos aproximamos desde un enfoque sociológico a los conceptos de *edad*, *envejecimiento* y *vejez* para conocer los distintos usos y significados que se han ido acuñando al *ser mayor*, y, de esta manera, profundizar en la construcción social de la edad a través de los conceptos *generación*, *tipos de edad* y *clases de edad* como herramientas fundamentales de la sociología de las edades. Así mismo, como elemento clave para la elaboración de políticas públicas que contemplen la totalidad del ciclo de vida y a las personas de todas las edades, consideramos el envejecimiento de la población y el de los individuos como diferentes de la condición de vejez (Dulcey-Ruiz et al., 2004). Por *vejez* interpretaremos el periodo de vida (inactivo desde un punto de vista económico) que se inicia a

los 65 años (actualmente, a los 67 años), siendo este umbral cronológico absolutamente relativo y dependiente del momento histórico en el que se analice y de cada sociedad. Así, frente a un problema individual como es la vejez, al que cada individuo llega a partir de una edad cumplida, se sitúa el envejecimiento demográfico, en el que su importancia deriva precisamente de su impacto demográfico y social.

Para entender que la vejez es un constructo social analizaremos el papel de los mayores a lo largo de la historia, como representación social modificada por diferentes factores culturales, económicos, políticos y sociales. Además, nos aproximaremos al imaginario social de la edad, de la vejez y del envejecimiento así como, a la autopercepción de las personas mayores a través de los medios de comunicación como tarea previa y aproximativa a los debates existentes acerca del envejecimiento y de sus consecuencias. Considerando que lo que el imaginario social de la vejez y del envejecimiento presenta en los medios de comunicación guarda estrecha relación con la construcción social de la edad, nuestro objetivo es responder a las siguientes cuestiones: ¿cuál es el imaginario social en torno a la vejez y el envejecimiento en relación con la actividad productiva presente en los medios de comunicación? ¿Y en relación con la protección social? ¿Responde este imaginario a unos intereses (de poder) determinados? ¿Qué grado de racionalidad y coherencia guarda este imaginario con la realidad? De esta manera, el acercamiento al imaginario social de la edad, de la vejez y del envejecimiento, unido a una revisión bibliográfica amplia, nos permite, como señala Torrejón (2007), conocer qué creencias y representaciones circulan en torno a esta temática. En esta investigación no analizaremos el contenido de estas comunicaciones, pero puntualizaremos dos cuestiones en este sentido: en primer lugar, ha de señalarse la amplitud de posibilidades de acceder a un alto y diverso número de medios de comunicación pues, no en vano, estamos inmersos en la Sociedad de la Información y del Conocimiento; y, en segundo lugar, intentaremos señalar, de manera general, algunos aspectos que consideramos de especial interés en este estudio extraídos de determinados medios de comunicación y de los discursos de un grupo de expertos en comunicación.

Todo ello nos permitirá conocer la carga social y situacional con la que la sociedad posiciona a las personas mayores dentro de la estructura social y las perspectivas para abordar la terminología con la que se ha referenciado y referencia a las personas mayores, así como las representaciones sociales que se tienen de las mismas. La cuestión que surge, entonces, es conocer desde qué perspectiva (o perspectivas) se ha justificado y legitimado la implementación de medidas que afrontan las consecuencias (negativas) del envejecimiento, como es el caso de las estrategias para la prolongación de la

vida laboral y qué relación guarda con las teorías explicativas del proceso de envejecimiento. Estas teorías, que nos acercan a los comportamientos y las capacidades de relaciones de las personas cuando llegan a edades avanzadas, nos ayudarán comprender la nueva sociedad del mayor y las nuevas necesidades de los mayores, para comprobar las desigualdades y la calidad de vida en el envejecer.

- El segundo apartado, ENVEJECIMIENTO ACTIVO, nos acerca a la participación de los mayores como elemento central en la nueva concepción de este colectivo. Aunque analizaremos de manera más concreta la participación de las personas de edad avanzada en el ámbito del mercado de trabajo, también nos referiremos al resto de ámbitos de participación para relacionar los términos *participación*, *actividad* y *envejecimiento activo* y, de esta manera, conocer si con este último término se fomenta una homogeneización de las clases de edad. El acceso a determinados recursos y oportunidades a través de la edad nos hace reflexionar sobre las dinámicas que se producen en el proceso de envejecimiento en su relación con la actividad en general, y con la laboral, en particular. En este sentido, nos preguntamos qué se entiende por *participación* y *actividad*, cómo se delimitan y relacionan estos conceptos con el envejecimiento activo. Esto nos obliga a buscar fórmulas que compatibilicen el nuevo papel para aquellos mayores que puedan y quieran seguir activos y para aquellos que no puedan o no lo desean, dentro de la realidad sociolaboral y política que nos envuelve. Para ello, además de clarificar conceptualmente dichos términos, comprobaremos si se fomenta la actividad entre los mayores para evitar que sean un gasto (tesis economicista) o realmente se hace por su bienestar (tesis humanista). Es decir, ¿a quién o a qué beneficia que los mayores sean activos y/o productivos? ¿Se debería diferenciar entre *envejecimiento activo* y *envejecimiento productivo*? Los límites de las contribuciones de los mayores abren un nuevo debate porque la finalidad de sus aportaciones no está clara. En definitiva, qué significa envejecer de forma activa y participativa, para qué se fomenta y cómo se fomenta. Finalmente, analizaremos la relación envejecimiento-actividad laboral-jubilación, las diversas estrategias de reproducción social que los distintos grupos sociales desarrollan dependiendo de las distintas condiciones materiales y sociales de las que parten, así como la evolución del mercado de trabajo (el paso de una regulación colectiva de empleo, al concepto más individualizado de empleabilidad construido en función de la capacidad de los diferentes grupos en su adaptación al mercado), de las relaciones laborales, de la organización del trabajo, de las estructuras salariales y sus efectos en la vida de los trabajadores, nos llevan a observar un escenario con múltiples “vejeces”, múltiples empleos y múltiples jubilaciones, que a su



vez, varían en el tiempo y en el espacio alejándonos cada vez más del ciclo de vida de las tres etapas.

- El tercer apartado, LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA JUBILACIÓN, cierra esta primera fase de la investigación con un análisis, continuación del capítulo anterior, sobre envejecimiento, Estado del bienestar y protección social. A partir del concepto de *jubilación* desarrollado en el sistema capitalista y que integra la dimensión laboral y social, aludiremos a aquellas personas (fundamentalmente, varones) que perciben una pensión y una protección por el trabajo productivo remunerado realizado en el pasado. Nos centraremos en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, para introducir el debate sobre la insostenibilidad y desequilibrio de los sistemas de protección social. Para ello, caracterizaremos los distintos modelos de Estados del bienestar y ámbitos de protección existentes y revisaremos algunos discursos y críticas que la actuación protectora del Estado está recibiendo en la actualidad. Así mismo, examinaremos las políticas de protección que se han implementado a nivel europeo, prestando especial atención a la política social relacionada con el envejecimiento y a las pensiones; esta cuestión es especialmente relevante en momentos en los que se pone en entredicho las prestaciones sociales, en general, y las pensiones, en particular. Para terminar este capítulo, nos centraremos en el análisis de la acción protectora que otorga el Sistema de Seguridad Social español en lo que se refiere a la jubilación en el régimen general, para aproximarnos a los problemas a los que se enfrenta en la actualidad. Llegados a este punto, comprobaremos si las respuestas dadas a las necesidades planteadas por el envejecimiento de la población palian sus efectos negativos, esto es, corroboraremos si las políticas diseñadas son elaboradas erróneamente desde un sentido finalista del “para” en vez del “por”.
2. En el bloque II, METODOLOGÍA Y DATOS, se desarrolla el capítulo 3: DISEÑO METODOLÓGICO en el que se detallan las técnicas de producción de datos utilizadas y se desarrolla el procedimiento de análisis seguido para valorar la racionalidad y coherencia del diagnóstico elaborado en el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida laboral. Se han seguido dos procesos complementarios que se han retroalimentado a lo largo de la investigación: Por un lado, el análisis de datos y discursos procedentes de fuentes de información primarias y secundarias y obtenidos mediante la aplicación de diferentes técnicas de la investigación social (cuantitativa y cualitativa). A partir de este análisis, se ha procedido a la aplicación de la metodología específica de la planificación y evaluación de políticas públicas, que se nutre precisamente de las técnicas e instrumentos de las ciencias sociales, y que incluso para algunos autores no deja de ser un tipo de investigación social aplicada más. Al margen

de este debate, en esta investigación hemos aplicado como procedimiento de análisis del diagnóstico del que parten las estrategias para la prolongación de la vida activa, la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas, para cuya realización se ha recurrido a la información procedente de las distintas técnicas de investigación social desarrolladas.

- En los apartados primero y segundo, PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS: LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, se desarrolla el procedimiento de análisis a seguir a través de la metodología de planificación y evaluación de políticas públicas. Con la realización del análisis de evaluabilidad, como tarea previa a la evaluación, determinaremos aquellos elementos que facilitan o dificultan la aplicación de la planificación y evaluación; y partiendo de un enfoque mixto de evaluación, profundizaremos en la evaluación conceptual o de diseño. De este modo, desde un enfoque integral de evaluación, en el que la evaluación se integra desde el primer momento de la planificación y no se asocia exclusivamente al análisis de los resultados e impactos de la intervención, analizaremos la racionalidad y coherencia del diagnóstico que justifica el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa. Así mismo, nos aproximaremos a la perspectiva de género en el proceso evaluativo, puesto que el objetivo de la evaluación es determinar la eficacia, la eficiencia y, sobre todo, la idoneidad de las políticas públicas, de manera que si se obvia la perspectiva de género en la evaluación, se pone en evidencia el propio proceso evaluatorio. Y si la eficacia y eficiencia de dichas actuaciones buscada con la evaluación no tiene en cuenta las diferencias sociales existentes entre hombres y mujeres, nunca podrán conseguir la idoneidad. Por tanto, desde nuestro punto de vista, la única manera de medir la distinta situación de la que parten hombres y mujeres, sus diferentes necesidades e intereses y comprobar cómo las políticas públicas y acciones que se ponen en marcha contribuyen a disminuir estas desigualdades (acrecentadas en el envejecimiento), es llevar a cabo una evaluación con enfoque de género.
- En el tercero, TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE DATOS, detallamos las técnicas utilizadas para la producción de datos y explicamos la manera en la que hemos enfocado la búsqueda de respuestas a las preguntas de investigación planteadas. Partiendo de la complementariedad de técnicas cuantitativas y cualitativas que contempla la síntesis metodológica, en un primer momento, hemos llevado a cabo una revisión bibliográfica, documental, estadística y jurídica en la que se ha recopilado información acerca de los distintos escenarios sociales, demográficos y laborales sobre los que se aplican estrategias de prolongación de la vida laboral. De este modo, hemos procedido, desde una perspectiva cuantitativa, al análisis estructural de los

factores que inciden en la prolongación de la vida laboral desde los ámbitos sociodemográfico y laboral a nivel europeo, nacional y regional. En concreto, se han tenido en cuenta una serie de indicadores, obtenidos a través de fuentes secundarias que muestran el claro envejecimiento de la población que caracteriza a la mayoría de los países industrializados, así como distintas previsiones demográficas por grupos de edad, contemplando, además, otras medidas como las tasas de dependencia o el índice de envejecimiento. Por otra parte, se ha procedido al análisis de la actividad laboral de las personas de más edad mediante indicadores relacionados con la población activa mayor de 55 años y con la jubilación. Por último, se han analizado los datos, percepciones, actitudes y discursos obtenidos con la realización de una encuesta a personas empleadas, desempleadas y jubiladas en Andalucía mayores de 35 años y menores de 75 años y de un sondeo de opinión telefónico a una pequeña muestra de empresas ubicadas en Andalucía, así como con entrevistas en profundidad dirigidas a representantes sindicales, empresariales y de la Administración Pública. Así mismo, hemos analizado el marco político y la regulación normativa en esta materia con el objeto de aproximarnos a la política del envejecimiento activo y al ámbito de la prolongación de la vida laboral desde una perspectiva jurídica e institucional. Posteriormente, se han revisado las distintas medidas para alargar la vida laboral implementada en los países de la Unión Europea, en España y en Andalucía.

3. El bloque III, ANÁLISIS, contempla el capítulo cuatro, DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE PARTIDA. CONTEXTO DEMOGRÁFICO, LABORAL Y SOCIAL en el que se desarrolla y analiza los factores demográficos y laborales precursores de la prolongación de la vida laboral, así como los discursos, percepciones y actitudes existentes en torno a estas medidas.
  - El apartado primero y segundo de este cuarto capítulo, FACTORES DEMOGRÁFICOS Y LABORALES PRECURSORES DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL, y FACTORES SOCIOLABORALES DETERMINANTES DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y/O DE LA JUBILACIÓN profundizan, en los debates surgidos en torno a la prolongación de la vida laboral a través de los factores que en diferentes ámbitos se utilizan para argumentar la necesidad de introducir medidas tendentes a favorecer la extensión de la vida laboral. Para ello, se analiza la evolución reciente y las previsiones futuras de las variables de interés asociadas a dichos factores en tres ámbitos territoriales, la Unión Europea, España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. De esta manera, nos acercaremos a la gran transformación demográfica caracterizada por el envejecimiento de la población, consecuencia del aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad para conocer como inciden en la equidad y la solidaridad

intergeneracional e intrageneracional. Para profundizar en la valoración del envejecimiento de la población se estudiarán una serie de indicadores demográficos que permitan destacar las transformaciones que se han producido en su estructura, así como prever la evolución futura de ésta a partir de las proyecciones de población disponibles. Además, se analizarán las tasas de actividad, empleo y paro en función de distintas variables como los tramos de edad, el sexo, la ocupación, ramas de actividad y nivel de cualificación, para adentrarnos en los factores laborales precursores de las estrategias para la prolongación de la vida laboral y relacionarlos con los ejes prioritarios del Consejo de Europa en relación con la atracción de un número mayor de personas al mercado de trabajo, fundamentalmente, personas de edad avanzada y mujeres.

- El tercer apartado, PRINCIPALES DISCURSOS, ACTITUDES Y PERCEPCIONES EN TORNO AL ENVEJECIMIENTO ACTIVO. POSICIONAMIENTOS ANTE LA JUBILACION Y LA PROLONGACION DE LA VIDA LABORAL, recoge el análisis de los discursos (social, empresarial e institucional) existentes sobre la vejez, el envejecimiento y su relación con la actividad laboral y la protección social. Estos discursos se materializan en un conjunto de actitudes, percepciones y posicionamientos que sobre el envejecimiento y su relación con la prolongación de la vida laboral y la jubilación manifiestan las personas consultadas. Para ello, se tendrán en cuenta, por una parte, los principales resultados obtenidos en la encuesta dirigida a una muestra (1.200 personas) de la población andaluza (población activa y jubilada entre 35-75 años) realizada en el año 2009 en el estudio del IDR, *Estrategias de prolongación de vida activa e impacto en el tejido productivo de Andalucía*; así como los de la encuesta telefónica realizada a los responsables de recursos humanos y gerentes de empresas ubicadas en Andalucía y los discursos obtenidos con las entrevistas en profundidad llevadas a cabo con los agentes sociales, económicos e institucionales; y por otra, los resultados de otras investigaciones y datos estadísticos procedentes de fuentes secundarias: el módulo “Transition from work into retirement” (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat cuya población encuestada eran personas empleadas y no empleadas de la UE-27 y Noruega entre 50 y 69 años de edad; los datos del módulo de la EPA *Salida del mercado laboral y transición hacia la jubilación definitiva*, aplicados a Andalucía; y, las estadísticas e informes de la Seguridad Social proporcionadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social)<sup>7</sup>. Así

---

<sup>7</sup> Este análisis se completa en otros apartados de la tesis con el estudio de las características y la evolución de las clases de jubilación existentes, con especial atención a las modalidades de jubilación anticipada, parcial y flexible presentes en Andalucía.

mismo, se analizan las opiniones manifestadas por los responsables de personal y gerentes de diversas empresas ubicadas en Andalucía recogidas mediante un sondeo de opinión telefónico, y se valoran los discursos institucionales conseguidos con la realización de entrevistas en profundidad a representantes de organizaciones sindicales, de la confederación de empresarios y de la Administración Pública. De esta manera, se recogen las opiniones, actitudes y percepciones ante la prolongación de la vida laboral de una muestra de la población andaluza, así como, de un grupo de empresarios y varios representantes institucionales (sindicatos, confederación de empresarios y Administración Pública) y se comparan con datos procedentes de otros estudios a nivel nacional e internacional. En el análisis también se valora la opinión que manifiestan los consultados acerca de la jubilación, así como las implicaciones que diversos condicionantes y variables tienen a la hora de acceder a esta etapa en la que finaliza la vida laboral de un trabajador. Así mismo, se relacionan variables como la edad, el sexo y la relación laboral de las personas consultadas, destacando las medidas que inciden en las condiciones laborales más aceptadas por los trabajadores, y que permiten o pueden permitir incrementar la disposición de éstos a permanecer más tiempo en el mercado de trabajo.

- El capítulo 5, RESPUESTA POLÍTICA AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, se analiza el MARCO POLÍTICO DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO: LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y ANDALUCÍA, se procede a analizar los contenidos esenciales de las políticas comunitarias relacionadas con la prolongación de la vida activa y las estrategias de envejecimiento activo implementadas por los Estados miembros en el marco de la política de empleo de la UE. Este análisis se centra fundamentalmente en las actuaciones derivadas de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, los Programas Nacionales de Reforma y las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo. Además, se realiza una clasificación de las políticas dirigidas a incrementar la permanencia de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral, prestando especial atención a las iniciativas y experiencias de políticas integrales desarrolladas por algunos países. De esta manera, nos aproximaremos a las principales medidas puestas en marcha para fomentar la prolongación de la vida laboral y frenar la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad desde el ámbito estatal, para comprobar si estas actuaciones están enmarcadas en el sistema de Seguridad Social a través de los mecanismos que afectan al sistema de pensiones: requisitos para acceder a la jubilación, regulación legal de las modalidades de jubilación anticipada, flexible o parcial, mecanismos de cálculo de pensiones, penalizaciones o incentivos en función de los años cotizados, etc.; o bien, están orientadas a incidir en el mercado de trabajo a

través de las políticas activas de empleo, por medio de subvenciones a la contratación, programas formativos y de orientación profesional.

4. El bloque IV, RESULTADOS, recoge el capítulo 6, RACIONALIDAD Y COHERENCIA DE LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA, que desarrolla la aplicación de la evaluación conceptual o de diseño a dicha medidas. De esta manera, Con la aplicación de la evaluación conceptual o de diseño, tratamos de verificar la idoneidad del diagnóstico realizado. Es decir, la correcta delimitación de la situación de partida, así como el adecuado planteamiento de los objetivos que las estrategias para la prolongación de la vida activa pretenden alcanzar. Este tipo de evaluación se encarga además, de analizar la correspondencia entre los problemas detectados y los objetivos planteados para comprobar si el establecimiento de dichos objetivos dará lugar a la corrección de las limitaciones identificadas en el diagnóstico. De este modo, el objetivo que perseguimos con su aplicación en las estrategias para la prolongación de la vida activa, es la revisión de los elementos que la justifican y legitiman (la finalidad perseguida, la necesidad de la intervención y la articulación de los objetivos y medidas). Para ello, llevaremos a cabo dos tipos de análisis: por un lado, un análisis de racionalidad para constatar la relevancia de los problemas y pertinencia de los objetivos; y, por otro, un análisis de coherencia interna y externa sobre el documento programático que las configura, tratando de desarrollar una valoración de la actuación desde un enfoque integral. Así mismo, el proceso de planificación llevado a cabo en el diseño de una actuación, lo concebimos como la respuesta racional y coherente que indica qué se debe hacer y cómo se debe hacer. Esto es, como el proceso que prevé la óptima distribución de recursos en aras a lograr los objetivos previamente establecidos.
- El capítulo 7, CONCLUSIONES, contiene algunas reflexiones a modo de conclusiones y se apuntan algunas recomendaciones a seguir en la continuidad de esta investigación. Se trata de ideas generales extraídas de este estudio, aún abierto y poco conclusivo, que pretenden ser las bases sobre las que asentar mi futura tesis doctoral, completando, de este modo, las lagunas existentes y dando respuesta a las numerosas cuestiones que quedan sin resolver.
  - En el capítulo 8, CONSIDERACIONES GENERALES DE LA TESIS Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN, se apunta como los resultados de esta tesis han configurado la base conceptual y el contexto teórico para la elaboración de un índice sintético ENVEJECIMIENTO Y CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS MAYORES: BIENESTAR OBJETIVO Y SUBJETIVO. La oportunidad de llevar a cabo esta nueva línea de investigación viene dada por el Proyecto de investigación fundamental no orientada de la convocatoria 2012 del

Ministerio de Economía Y Competitividad: LA CALIDAD SOCIAL EN EUROPA. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES COMPUESTOS PARA LA MEDICIÓN Y MONITORIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS, cuyo investigador principal es Eduardo Bericat Alastuey de la Universidad de Sevilla. La finalidad perseguida con este proyecto es el diseño y elaboración de indicadores compuestos o índices sintéticos capaces de medir en cada uno de los países europeos algún aspecto clave de la calidad de las sociedades europeas.

5. Finalmente, el bloque V, contemplan el capítulo 9, BIBLIOGRAFÍA y el capítulo 10, que en forma de ANEXOS, contiene los distintos instrumentos de recopilación de información aplicados en dicho proceso de elaboración:
  - Anexo 1: Ficha técnica de la encuesta dirigida a la población activa mayor de 35 años y a la población jubilada menor de 75 años;
  - Anexo 2: Modelo de cuestionario de la encuesta dirigida a la población activa mayor de 35 años y a la población jubilada menor de 75 años;
  - Anexo 3: Modelo de cuestionario del Sondeo telefónico dirigido a un grupo de empresas ubicadas en Andalucía;
  - Anexo 4: Guiones temáticas de las entrevistas en profundidad.







## **CAPÍTULO 2.**

### **ELEMENTOS PARA UNA CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA: HETEROGENEIDAD Y MULTIDIMENSIONALIDAD DEL ENVEJECIMIENTO Y DE LA VEJEZ**

En los siguientes capítulos analizaremos las dimensiones que se recogen en la justificación de las estrategias de prolongación de la vida laboral, y en aquellas otras que no están contempladas y que consideramos de notable importancia. De esta manera, desde un enfoque holístico haremos un recorrido por las distintas dimensiones que, desde nuestro punto de vista, deberían ser tenidas en cuenta en el diagnóstico que fundamenta el diseño de dichas estrategias.

Nos aproximaremos, desde un enfoque sociológico, a los conceptos de *edad*, *envejecimiento* y *vejez* para conocer los distintos usos y significados que se han ido acuñando al *ser mayor*, y, de esta manera, profundizar en la construcción social de la edad a través de los conceptos *generación*, *tipos de edad* y *clases de edad* como herramientas fundamentales de la sociología de las edades. Para entender que la vejez es un constructo social analizaremos el papel de los mayores a lo largo de la historia, como representación social modificada por diferentes factores culturales, económicos, políticos y sociales y nos aproximaremos al imaginario social de la edad, de la vejez y del envejecimiento a través de algunos estudios que analizan la información relativa a estas cuestiones difundida por los medios de comunicación. Todo ello nos permitirá conocer la carga social y situacional con la que la sociedad posiciona a las personas mayores dentro de la estructura social y las perspectivas para abordar la terminología con la que nos referimos a las personas mayores, así como las representaciones sociales que se tienen de las mismas. La cuestión que surge, entonces, es conocer desde qué perspectiva (o perspectivas) se ha justificado y legitimado la implementación de medidas que afrontan las consecuencias negativas del envejecimiento, como es el caso de las estrategias para la prolongación de la vida laboral y qué relación guarda con las teorías explicativas del proceso de envejecimiento. Estas teorías, que nos acercan a los comportamientos y las capacidades de relaciones de las personas cuando llegan a edades avanzadas, nos ayudarán comprender la nueva sociedad del mayor y las nuevas necesidades de los mayores, para comprobar las desigualdades y la calidad de vida en el envejecer.

Posteriormente, analizaremos la participación de los mayores como elemento central en la nueva concepción de este colectivo, y de manera más concreta la participación de las personas de edad avanzada en el ámbito del mercado de empleo. No obstante, se hará referencia al resto de ámbitos y se intentará relacionar los términos *participación*, *actividad* y *envejecimiento activo* para conocer si con este último término se fomenta una homogeneización de las clases de edad y la actividad entre los mayores para evitar que sean un gasto (tesis economicista) o realmente se hace por su bienestar (tesis humanista). Los límites de

las contribuciones de los mayores abren un nuevo debate porque la finalidad de sus aportaciones no está clara. Finalmente, se profundiza en la relación envejecimiento-actividad laboral-jubilación, las diversas estrategias de reproducción social que los distintos grupos sociales desarrollan dependiendo de las distintas condiciones materiales y sociales de las que parten, así como la evolución del mercado de trabajo, de las relaciones laborales, de la organización del trabajo, de las estructuras salariales y sus efectos en la vida de los trabajadores, nos llevan a observar un escenario con múltiples “vejezes”, múltiples empleos y múltiples jubilaciones, que a su vez, varían en el tiempo y en el espacio alejándonos cada vez más del ciclo de vida de las tres etapas.

Finalmente, y a partir del concepto de *jubilación*, desarrollado en el sistema capitalista que integra la dimensión laboral y social y que hace referencia a aquellas personas (fundamentalmente, varones) que perciben una pensión y una protección por el trabajo productivo remunerado realizado en el pasado y centrándonos en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, se introduce el debate sobre la insostenibilidad y desequilibrio de los sistemas de protección social. Para ello, previamente haremos un recorrido por el concepto, evolución y diversidad del Estado del bienestar y de la protección social que nos permita caracterizar y comparar los distintos modelos de Estados del bienestar y ámbitos de protección existentes, así como conocer los estudios y las críticas que la actuación protectora del Estado está recibiendo en la actualidad. Así mismo, se llevará a cabo un análisis de las políticas de protección que se han implementado a nivel europeo, prestando especial atención a la política social relacionada con el envejecimiento y a las pensiones. Esta cuestión se hace especialmente relevante en momentos en los que se pone en entredicho las prestaciones sociales, en general, y las pensiones, en particular. Para terminar, nos centraremos en el análisis de la acción protectora que otorga nuestro sistema de seguridad social en lo que se refiere a la jubilación en el régimen general, sus características y su evolución que nos aproximen a los problemas a los que se enfrenta en la actualidad. Llegados a este punto, comprobaremos si las respuestas dadas a las necesidades planteadas por el envejecimiento de la población vienen a ceñirse a paliar sus efectos negativos, esto es, corroboraremos si las políticas diseñadas son elaboradas erróneamente desde un sentido finalista del “para” en vez del “por”.

## **CAPÍTULO 2.1.**

### **DEFINICIÓN SOCIAL DE LA EDAD, ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ**



Hablar sobre la vejez y el envejecimiento nos conduce a un campo donde no existen definiciones absolutas, los conceptos que se le asocian guardan estrecha relación con lo biológico, pero también con lo cultural y social. Quizás el mayor consenso haga referencia a entender la vejez en términos generales, como parte del ciclo de vida y el envejecimiento como proceso. Pero esto sólo es el inicio de un debate al que nos queremos aproximar para clarificar la relación existente entre el contenido que se le asigna a estos conceptos y los efectos deseados con los mismos.

Por su parte, la edad es una de las variables fundamentales en el estudio del comportamiento humano. Permite clasificar a los seres humanos y muestra la interacción de la naturaleza humana con lo social. La edad, junto con el sexo, ha sido considerada durante mucho tiempo por la antropología como un principio universal de organización social. Se le considera uno de los aspectos más básicos y cruciales de la vida humana (Spencer citado en Feixa, 1996). La Sociología de la Vejez y la Gerontología Social son, precisamente, el resultado de la reflexión científica sobre la importancia de esta característica fundamental. Ambas pretenden analizar de qué manera influyen distintas variables en la experiencia de la vejez y, por extensión, cómo la edad biológica se convierte en edad social o hasta qué punto la edad destruye, anula, refuerza o coexiste con otras variables sociales. En definitiva, de qué manera algunas variables se transforman en normas sociales que influyen o condicionan nuestras vidas (Torrejón, 2007).

Analizar la realidad social de los mayores no puede significar encasillar su comportamientos en modelos rígidos de conducta, sino más bien, intentar desentrañar de qué manera los factores que definen esas situaciones pueden afectar a las experiencias y a los modos de pensar de estas personas, teniendo en cuenta que los propios sujetos pueden desarrollar conductas diferentes en función de su capacidad de adaptación, de otras características sociales o de la singularidad de su experiencia vital. El reto de un análisis exhaustivo y completo es precisamente éste, superar la tentación de quedarse sólo en el individuo medio, lo que supone enmascarar la realidad que es mucho más compleja, pero también más rica (Pérez Ortiz, 2006).

En este sentido y siguiendo a Iacub (2001), se puede afirmar que la vejez se ordena según una política de edades. Esta idea hace referencia al modo en que una

sociedad ejerce controles sobre el desarrollo de los individuos en relación con el concepto de edad, a la cual, a su vez, se le asignará una significación particular según el contexto en que se encuentre. Si entendemos la vejez como una construcción que forma parte de una política de edades es posible observar aquello que la está determinando, es decir, aquello que le asigna o no poder, prestigio o le infunde valoraciones negativas o positivas. En palabras de Torrejón (2007), podemos aproximarnos a aquello que la está llenando de sentido en su proceso de construcción.

### 2.1.1. EDAD, TIPOS DE EDAD Y CLASES DE EDAD

La edad no explica una realidad tan compleja y heterogénea como es la vejez o el envejecimiento, el fenómeno de la vejez es un hecho social que va más allá de la categorización por edad que se realice. No es la edad en sí, sino lo que cada edad representa en cada sociedad, lo que resulta tener importancia (Díez Nicolás, 1996). El autocalificarse o no como persona mayor puede responder a varios factores. Uno de ellos es el relacionado con la edad sentida versus la edad cronológica. Sin negar el peso de la edad real, ésta también entra en juego con la subjetividad (Del Valle, 2002). A medida que la edad cronológica (determinada por la fecha de nacimiento) es mayor, también serán mayores las diferencias y la velocidad del proceso de envejecimiento se incrementará (Párraga, 2007).

El envejecimiento es un proceso individualizado que poco tiene que ver con la edad cronológica, sobre todo, si se tiene en cuenta cómo este proceso se ha alargado considerablemente como periodo de tiempo, facilitando realidades sociales e históricas, así como estilos de vida muy diferentes acuñados a edades similares. Por ello, es necesario caracterizar con precisión al grupo de mayores, debiendo atender a los diferentes tipos de edad<sup>8</sup> desde una perspectiva holística que garantice el rigor necesario en las comparaciones entre individuos y entre grupos de mayores.

---

<sup>8</sup> La edad como condición natural no siempre coincide con la edad como condición social. Por ello, no debe confundirse la edad como *ciclo vital* (que define los *grados de edad* por los cuales han de pasar los miembros individuales de una cultura) con la edad como *generación* (que agrupa a los individuos



Dadas las diferencias entre sujetos, incrementadas además en la vejez, su clasificación debería considerar no sólo la edad cronológica, sino también la capacidad de las personas, esto es, la edad biológica y funcional, así como, las circunstancias que envuelve al sujeto. El significado de la edad cronológica, cuando es considerada desde una perspectiva sociológica o antropológica, es una función directa de la definición de la edad social (Sáez Narro, et al., 1993). De este modo, la edad no sólo depende de los años y del desarrollo biológico, sino que está relacionada con las normas y los valores dominantes del momento histórico, siendo un predictor significativo para muchas formas de conducta social y psicológica cuando va acompañada del conocimiento de la sociedad particular como sistema de referencia.

De hecho, una de las claves de la aproximación antropológica a la edad es su consideración como construcción cultural. Todos los individuos experimentan a lo largo de su vida un desarrollo fisiológico y mental determinado por su naturaleza, y todas las culturas compartimentan el curso de la biografía en períodos a los que atribuyen propiedades, lo que sirve para categorizar a los individuos y pautar su comportamiento en cada etapa. Ahora bien, las formas en que estos períodos, categorías y pautas se especifican culturalmente son muy variados (San Román, 1989). De tal manera que si no son universales las fases en que se divide el ciclo vital, mucho menos lo son los contenidos culturales que se atribuyen a cada una de estas fases. Por eso, el entender la edad como un marcador de los estadios del ciclo vital no debe confundirse con un concepto inmovilista donde los roles son fijos y la edad queda marcada por la cronología (Del Valle, 2001), ya que los contenidos la edad dependen de cada cultura y de cada observador, por lo que no sólo son múltiples los significados que pueda tener, sino que además cuenta con un dinamismo que hace que los contenidos atribuidos a cada estadio varíen en el tiempo.

Ello explica el carácter relativo de la división de las edades, cuya terminología es extraordinariamente cambiante en el espacio, en el tiempo y en la estructura social (Feixa, 1996). Por tanto, aunque la edad cronológica constituye una variable objetiva y esencial, no es determinante de la condición del sujeto. Como apunta Bourdieu (1990) las divisiones entre las edades son arbitrarias y las relaciones entre la edad social y la edad biológica son muy complejas<sup>9</sup>.

---

según las relaciones que mantienen con sus ascendientes y sus descendientes y según la conciencia que tienen de pertenecer a una cohorte generacional) (O'Donnell, 1985).

<sup>9</sup> Siguiendo las palabras de Bourdieu: *las clasificaciones por edad (y también por sexo, o, claro, por clase...) vienen a ser siempre una forma de imponer límites, de producir un orden en el cual cada quien debe mantenerse, donde cada quien debe ocupar su lugar. [...] Lo que yo quiero señalar es que*

Por su parte, *la edad biológica* (edad fisiológica o edad real) es la edad que realmente tiene el individuo y hace referencia al estado funcional y estructural de los distintos sistemas y tejidos que conforman el organismo. Se manifiesta en niveles de trastorno funcional, relacionándose con la definición del envejecimiento desde una perspectiva clínica; y aunque se encuentra relacionado con la edad cronológica, va más allá de la edad expresada en años. Se relaciona con las capacidades funcionales y con la gradual densidad ósea, el tono muscular y de la fuerza que se produce con el paso de los años (Arber y Jay citado en Huenchuán, 2005). Por ello, ésta se corresponde mejor con el aspecto de la persona que la propia edad cronológica, pues es una estimación de la posición presente del individuo con respecto a su duración de vida potencial que se acompaña con medidas de las capacidades funcionales de los sistemas orgánicos vitales limitadores de vida (Sáez Narro et al., 1993). En esta línea, el envejecimiento biológico es acompañado con cambios en la posición social de los individuos, debido a las responsabilidades y privilegios que dependen de la edad cronológica (Huenchuán, 2005).

La *edad real o cronológica* resulta así la edad más fácil de demostrar, pero además es la que social e institucionalmente se le asigna más importancia. La cronología afecta a los parámetros diseñados en torno a la escolarización, así como lo que se refiere a la mayoría de edad y los derechos y obligaciones relacionados con ella. Quizás el caso más recurrente y más significativo en nuestra cultura sea el de la jubilación, donde una serie de cambios se producen tras haber cumplido cierta cantidad de años, en el caso de España 65 (previsiblemente, 67 años para hombre y mujeres). Los cambios económicos, así como las políticas sociales y de empleo, hacen que la edad de jubilación varíe (en general desde 50 a 70 años) y junto con ello los sentimientos respecto a la edad de las personas que se sienten afectadas por éstas (Del Valle, 2001).

La *edad psicológica o edad sentida* parte de la propia realidad subjetiva de los sujetos. Se configura a partir de cualidades personales y de carácter que manifiestan grados de autoestima, salud, capacidad para adaptarse a los cambios, habilidades sociales, así como aspectos relacionados con las características del entorno social y afectivo (Del Valle, 2001). Esta edad se relaciona con la construcción individual de identidad (Edwardh, 1987) y hace referencia a las capacidades adaptativas de los individuos a las demandas cambiantes del ambiente en comparación con el término medio; mientras que la edad funcional, estaría relacionada con la edad psicológica y la capacidad de adaptación en el mecanismo funcional de una sociedad dada. Bernardi (1985) distingue, en este sentido, entre

---

*la juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente en la lucha entre jóvenes y viejos. Las relaciones entre la edad social y la edad biológica son muy complejas* (1990: 163-164).

edad psicológica (que mide el desarrollo cronológico de un individuo desde su nacimiento hasta el presente) y edad estructural (que mide su capacidad para desarrollar ciertas actividades sociales, lo que se traduce en ritos de paso como la iniciación o en lindes legales como la mayoría de edad o la jubilación).

Según Lolas (1996), existe una dualidad en la consideración del envejecimiento; así este dependerá si es el envejecimiento de uno mismo o se refiere al de "los otros", siendo común encontrar que el Yo carece de edad, mientras que las otras personas perciben una serie de cambios. A partir de esto se realiza la distinción explicada sobre el "sentido" y el "significado" que las personas dan a la edad. La imagen que el propio sujeto percibe de sí muchas veces discrepa con la imagen que le atribuye el grupo al cual pertenece, es decir, la edad sentida no siempre se relaciona con la edad social.

Por último, la *edad social* se refiere a los roles, estatus, actitudes, conductas y hábitos sociales desiguales a los sujetos y considerados adecuados para una determinada edad cronológica de un individuo con respecto a otros miembros de una sociedad (Feixa, 1996; Arber y Jay citado en Huenchuán, 2005), siendo un producto que se deriva de la propia cultura y de las características del sujeto y determinada por las normas y los valores del contexto. Según este enfoque, la edad cronológica de los individuos se relaciona con las funciones que se asignan a los miembros de una comunidad dada, resultante de un sistema de racionalización del tiempo biológico, adaptado a los distintos roles que los individuos deberían ir cumpliendo en sus etapas de la vida como parte de ese conjunto social (Morales, 2000). Así, la actividad de la persona dentro de la sociedad se relaciona directamente con la evolución de las diferentes etapas del ciclo vital, declinando la actividad de la persona según se pasa de las etapas más tempranas a las más tardías.

El distinguir entre estos tipos de edad cobra sentido al observar que muchas personas actúan de acuerdo a la edad cronológica y la edad sentida o atribuida (Del Valle, 2001), dejando de lado el propio sentimiento acerca de la edad individual, es decir, su propia construcción de identidad. En esta línea, hay que señalar que los discursos desde la antropología inciden en diferenciar la edad como condición social (que asigna una serie de estatus y de roles desiguales a los sujetos) y la edad como imagen cultural (que atribuye un conjunto de valores, estereotipos y significados a los mismos); sin olvidar, la edad como ciclo vital (aquella que define los grados de edad por los cuales han de pasar los miembros individuales de una cultura).

Por tanto, se puede comprobar que la atribución de determinados cambios o comportamientos a una edad determinada es muy relativa. La edad como variable biológica, psicológica y social, no es en sí misma determinante de ningún cambio específico. Permite cifrar expectativas en torno a lo que "suele" ocurrir en un

período cronológico particular dentro del ciclo vital de un individuo (Peñaloza y Rojas, 2005), en otras palabras, la función de la edad es básicamente referencial. Se comprueba así, que la edad tiene mucho de biológico, pero en la misma medida, el rol que cumplan las personas que presenten ciertas características psicobiológicas dependerá de cada sociedad. De esta manera, también bajo esta perspectiva es difícil establecer qué entendemos por vejez y envejecimiento. Luego, como señala Aranibar (2001), las fronteras de edad que indican la aparición social de la vejez son determinadas por convenciones sociales diversas que adquieren significado en precisos parámetros sociales, espaciales y temporales.

Para profundizar en la construcción social de la edad, seguiremos las aportaciones que sobre los conceptos de *Clases de Edad* y *Generaciones* ha desarrollado Martín Criado (2009). Dichos conceptos, considerados por el autor como herramientas fundamentales para cualquier sociología de las edades, renuncian a la identificación de la edad biológica con la edad social planteando la producción social de las edades. Así, consideraremos la edad como una construcción social y no como simple dato "biológico" o "psicológico", y consecuentemente, partiremos de la construcción diferencial de las edades y de los sujetos a partir de las dinámicas sociales que los originan. En este sentido, para conceptualizar la población objeto de estudio, se tendrá en consideración su heterogeneidad y abstracción, así como las diferentes condiciones materiales y sociales bajo las que comparten un tiempo y espacio determinado. Siguiendo las aportaciones de Mannheim<sup>10</sup> citado en Martín Criado (2009), se comprueba que es a partir de las condiciones materiales y sociales como se producen los individuos, y ello obliga a valorar su situación en la estructura social puesto que determinará la variación de las condiciones de cada sujeto y sus estrategias de reproducción social. Así mismo, el distinguir las condiciones materiales y sociales a partir de las cuales se producen los individuos, nos lleva a descartar cualquier concepto de generación que sea puramente cronológico al obviar la situación de los sujetos en la estructura social. Y, consecuentemente, al no considerar que las experiencias que producirán en los sujetos serán distintas según la posición ocupada en el espacio social; y, que dichas experiencias tendrán efectos distintos sobre los sujetos en función de sus distintos *habitus* que también difieren según el origen social.

---

<sup>10</sup> Mannheim (1993) en su obra *El Problema de las Generaciones* desarrolla un análisis complejo para superar la edad cronológica y biológica rechazando el tiempo cronológico como raíz del concepto "generación", planteando el *tiempo vivencial* al que se accede mediante múltiples percepciones, según los estratos generacionales donde el sujeto esté ubicado. Así, diversifica la experiencia según la posición social, que insinúa una vivencia y pensamiento específico para encajar en un proceso histórico concreto, que además, mediante la conexión generacional tiene que ver con un vínculo que se expresa como una adhesión al momento histórico que se vive, lo que termina estableciendo una "unidad generacional".

Los *mayores* no son un colectivo uniforme, sino que se destaca el entrecruzamiento particular y subjetivo de cada ser humano, su propia historia, ya que sus condiciones de existencia responden a la suma de posiciones que hayan ocupado en los distintos campos de la estructura social, a su identidad étnica, a su nacionalidad, a su identidad de género. De este modo, no podremos referirnos a la *generación de los mayores*, puesto que además de su inexactitud, al contemplarse varios grupos generacionales en la denominación, guiándonos por la teoría de Bourdieu, no se puede hablar de generación más que en la medida en que se comparta, además de una contemporaneidad cronológica, una misma situación en el espacio social que comporta unas mismas condiciones materiales y sociales de producción de individuos (Martín Criado, 2009).

Para analizar los procesos aludidos, las influencias de distinta índole histórica y cómo repercuten en el individuo, se puede adaptar el análisis generacional (Schaie, 1968 citado en Sáez Narro et al., 1993). Este análisis es un instrumento originalmente desarrollado por los demógrafos en un intento de relacionar el tiempo de la vida con el tiempo histórico. El primero se refiere a la dimensión que subyace al sistema de clasificación de edad de una sociedad, no siendo sincrónico con el tiempo biológico. Mientras que el tiempo histórico, moldea el sistema social, y éste a su vez produce un conjunto de normas de edad cambiantes y un sistema de clasificación de la edad variante que moldea el ciclo de la vida individual. El tiempo histórico se refiere no sólo a procesos a largo plazo y a sus influencias, sino también a una serie de acontecimientos, económicos, políticos y sociales, que influyen directamente sobre el ciclo de la vida de los individuos que experimentan esos acontecimientos. De esta manera, y partiendo de que una generación es un grupo definido por el año de nacimiento o por algún número de años establecido, se analizan las características de las generaciones en un intento de explorar los efectos de la generación, es decir, el efecto del conjunto de miembros en una generación particular con su composición histórica y demográfica única. Aunque el término generación se utiliza cada vez más en el análisis del ciclo de la vida existe poco acuerdo en cuanto a su definición. Por una parte, aparece el término generación entendido como cohorte, como grupo humano que transmite valores e influye en otro segmento poblacional; por otra, como linaje, relacionado con la influencia individual<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Sin olvidar que las distintas dimensiones de las generaciones surgen como agentes de la intergeneracionalidad, distinguiendo a su vez categorías de generaciones. Así, la tipología que ha utilizado el profesor Höpflinger (2009) citado por Sánchez Martínez en el Libro Blanco del Envejecimiento Activo (2011), distingue cuatro categorías de generaciones: a) Las generaciones genealógicas, que designan a los miembros ascendentes y descendentes de una misma familia; b) Las generaciones pedagógicas, que distinguen, por un lado, a quienes enseñan y transmiten y, por otro lado, a las generaciones que aprenden y reciben; c) Las generaciones sociohistóricas,

En esta investigación, tomaremos el concepto de *clases de edad* aludiendo a un conjunto de sujetos, en un momento del tiempo, en el que se observa la existencia de una división interna en función de una edad social que es definida por una serie de derechos, deberes, formas de actuar, y delimitada por una serie de momentos o etapas de transición variables desde un punto de vista histórico-espacial. Dicho concepto nos remite a la categorización que, en cada grupo social, se hace de diferentes edades de la vida. A cada una le corresponderían una serie de comportamientos, de derechos y deberes específicos: al pasar a una nueva clase de edad, el individuo adoptaría los comportamientos de ésta. Por el contrario, el concepto de *generación* nos remite a los cambios en la producción de sujetos por cambios en las condiciones de existencia a que se ven sometidos (Martín Criado, 2009).

Adaptando esta cuestión a nuestro objeto de estudio, se podría plantear la existencia de un posible interés institucional hacia la homogeneización de los sujetos bajo la identidad de edad y la pertenencia a una generación. Legalmente, existe una edad mínima de acceso al mercado de trabajo coincidente con la edad de finalización del periodo de estudios obligatorio, así como una edad de retiro laboral o jubilación, entre otras. Junto a ello, se comprueba que las políticas de intervención que se implementan van dirigidas a colectivos identificados en torno a una edad concreta que determina la inclusión o exclusión en el acceso a determinados recursos y oportunidades a través de la edad. Esto nos lleva a reflexionar sobre las dinámicas que se producen en el proceso de envejecimiento en su relación con la actividad y ocupación laboral puesto que, la edad cronológica es una variable o un dato que aparece, a priori, como objetivo y externo al individuo, ocultando el carácter social (histórico, contextual, relacional y posicional) que se usa en el intento de definir qué es la vejez y el proceso de envejecimiento desde un punto de vista cultural (Yuni, 2003) y social. En palabras de Yuni (2003) “la edad es un dato biológico socialmente manipulado y manipulable [...] capaz de adquirir nuevos significados y ser investida de nuevos sentidos”. Desde una postura

---

constituídas por grupos históricos y/o sociales que comparten un mismo contexto histórico y social; y, d) Las generaciones del bienestar, que se corresponden con los distintos grupos de edad y/o cohortes entre quienes los Estados distribuyen sus recursos, en especial los relacionados con la atención a la vejez. Este autor señala que “La noción de *relaciones entre generaciones* designa los procesos recíprocos de orientación, influencia, intercambio y aprendizaje entre los miembros de dos o más generaciones (relaciones intergeneracionales), o en el seno de una misma generación (relaciones intrageneracionales). La forma y la dinámica de las relaciones entre las generaciones resulta de la experiencia subjetiva de las similitudes y diferencias, así como de la realización de roles y funciones prescritos institucionalmente (incluida la ordenación de las propias relaciones entre generaciones)”. Para terminar, distingue cuatro formas ideales de relaciones intergeneracionales familiares y sociales: el conflicto, la solidaridad, la segregación y la ambivalencia. En esta investigación nos centraremos en las relaciones intergeneracionales dada su relevancia en el envejecimiento activo.

cronológica, el estado de vejez está definido legalmente cuando se supera la línea en la que hay que abandonar el mercado de trabajo, pasando a disfrutar de una serie de beneficios económicos y sociales. En este sentido, se tendría que deducir que aquella persona que no haya tenido una relación formal con el mercado de trabajo ¿no podría llegar a la vejez desde un punto de vista legal? y, por tanto, ¿no podría beneficiarse de dicha protección económica y social?

Las estrategias para alargar la vida laboral, fijan legalmente la edad cronológica de 65 años como punto de inicio de la prolongación del ciclo productivo (que llega hasta los 67 años), siendo esta edad precisamente la que marcaba normativamente el retiro laboral y el inicio de la jubilación al suponerse, desde un punto de vista biológico, que era el inicio de trastornos funcionales. Este periodo de edad (65-67 años), como categoría que homogeniza a los sujetos nacidos en el mismo año, y que por tanto, cuentan con la misma edad, ignora las condiciones y circunstancias del sujeto, basándose en el incremento de la esperanza de vida y en las actuales mejores condiciones de salud en edades avanzadas (en el marco de una importante crisis económica-financiera).

Desde esta perspectiva, se comprueba: por un lado, siguiendo los términos utilizados por Di Domizio (2011), que cronobiologizar el concepto de vejez podría dar cuenta de la marcada biologización del proceso de envejecimiento en las distintas prácticas y discursos sociales en la actualidad; por otro, que se obvia que el envejecimiento lleva consigo cambios en la posición del sujeto en la sociedad, debido a las responsabilidades y privilegios que dependen precisamente de la edad cronológica (Huenchuán, 1999), y que la vejez es una categoría social construida en base al contexto en el que se desarrollan y habitan las distintas generaciones. Por tanto, el planteamiento sobre el que se justifica la implementación de las estrategias de prolongación de la vida laboral, pierde validez al no considerar que la edad de una persona también se puede medir en términos sociales relativos, así como por la capacidad funcional, y no en términos puramente biológicos, legales y económicos. De esta manera, si el envejecimiento se configura según las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de cada sociedad; la edad es una categoría biológica del paradigma dominante utilizada como determinante para el ingreso a la vejez, puesto que la edad está en función de circunstancias sociales institucionales (Arrubla-Sánchez, 2010).

Las personas mayores no envejecen por igual. Existen considerables variaciones en el estado de salud, la participación y los niveles de independencia entre las personas mayores de la misma edad. La idea de éstas como colectivo es correcta, pero no así como grupo homogéneo, dado que alimenta la perpetuación de estereotipos (imágenes simplificadas sobre un determinado grupo social, consideradas la base del prejuicio y la discriminación hacia ese grupo) y mitos sobre las personas de edad. El proceso de envejecimiento es individual, existiendo



diferentes formas de vivirlo y de afrontarlo en función del contexto social en el que se habite, así como de la situación personal y subjetiva (Melero y Buz, 2005). Algunos demógrafos han propuesto el concepto de “edad prospectiva”, en el que se tiene en cuenta los cambios en la esperanza de vida a partir de cierta edad (60 años) y no se considera el tiempo vivido, sino el que queda por vivir (Sanderson y Scherbov, 2008). Es decir, plantean que las políticas dirigidas a las personas mayores no dependan de su edad cronológica, sino de su edad prospectiva, pues es precisamente esta última (el tiempo por vivir) la que determinará su estado de salud y, por tanto, su situación laboral, necesidades y demandas (CEPAL, 2012).

Así mismo, y debido al incremento de la esperanza de vida de las personas de 60 años y más, las demandas en materia de seguridad social, salud, trabajo, participación social y política serán cada vez mayores y más sostenidas. Esto conlleva intrínsecamente un profundo cambio en la organización social y en la propia idea de edad. Los gestores públicos deben tenerlo en cuenta cuando diseñen políticas y programas para este colectivo. Promulgar amplias políticas basadas únicamente en la edad cronológica puede ser discriminatorio y contraproducente para el bienestar de las personas de edad avanzada (Peggy, 2002). En esa línea de discusión, y como ya hemos señalado, la temática de la vejez y el envejecimiento son asuntos en los que se entiende que el Estado y la acción pública tienen una responsabilidad que no pueden eludir, puesto que se encuentra asociada a aspectos de tipo demográfico, socioeconómico, político, cultural, aunque también subjetivo. Es importante subrayar que la vejez como construcción social y el envejecimiento como experiencia individual forman parte de uno de los fenómenos más importantes de los últimos dos siglos. A la hora de considerar la vejez en la sociedad del siglo XXI se impone una reflexión sobre la misma a través del espacio y del tiempo, con el fin de entender este complejo fenómeno en la vida del ser humano en su totalidad, como un hecho ligado a la cultura y no sólo a lo biológico.



### 2.1.2. EL ENVEJECIMIENTO COMO CICLO DE VIDA, LA VEJEZ COMO ESTADO/ETAPA FINAL

Es frecuente utilizar indistintamente los conceptos de vejez y envejecimiento, e incluso, en ocasiones, se asumen como conceptos similares. Sin embargo, para su mejor comprensión es primordial diferenciarlos. La vejez es considerada como un subconjunto de fenómenos y procesos que forman parte del concepto de envejecimiento, siendo la etapa de la vida en la que los síntomas del envejecimiento se hacen más evidentes; mientras que, el envejecimiento se considera un proceso que se desarrolla durante toda la vida; se nace y se vive envejeciendo.

El envejecimiento ha sido definido mucho más ligado a la biología, específicamente en lo que se refiere al envejecimiento de las funciones corporales, siendo una de sus características principales el ser un proceso natural y programado en la vida de todas las personas (Peñaloza y Rojas, 2005). También del Valle (2001) menciona al envejecimiento biológico como un proceso inevitable. Dentro de esta misma línea, en términos clínicos, el envejecimiento puede describirse como una fase de la vida donde la función de órganos y células se reduce, produciendo el deterioro de los sistemas integradores (Martínez-Lage citado en Peñaloza y Rojas, 2005; Osorio, 2005). De esta forma, el proceso de envejecimiento se destaca por ser dinámico y continuo, donde las estructuras y funciones del organismo humano van declinando. Para algunos autores el proceso de envejecimiento comienza en el momento de la concepción y termina con la muerte del individuo, mientras que para otros, constituye un proceso involutivo posterior al alcance de un rendimiento óptimo del organismo, ubicado hacia los 40-45 años después de la juventud, alrededor de los 25 años, en donde los signos de envejecimiento comenzarían a manifestarse (Peñaloza y Rojas, 2005).

La distinción elaborada por Dulcey-Ruiz, Mantilla, Carvajal y Camacho (2004), clave para la elaboración de políticas que contemplen la totalidad del ciclo de vida, así como a las personas de todas las edades, referencia el envejecimiento de la población y el de los individuos, como diferentes de la condición de la vejez. De este modo, estos autores describen el *envejecimiento demográfico o poblacional* como un proceso de cambio en la estructura por edades de una población, caracterizado por un aumento en la proporción de personas de 60 y más años, así como por una reducción en la proporción de niños y de jóvenes. Esto da como resultado un incremento en la edad promedio de la población y en la esperanza promedio de

vida, sobre todo, en las edades más avanzadas. En cuanto al *envejecimiento individual* es considerado como un proceso de cambio permanente que comienza con la vida y termina con la muerte; equivale a vivir cada día más tiempo. En este sentido, todas las personas envejecemos desde la concepción y éste proceso dependerá de condiciones tanto genéticas como ambientales y se relaciona muy particularmente con el contexto histórico, económico, político y sociocultural en el cual se vive, así como con los comportamientos individuales, familiares y sociales. Desde este enfoque, el envejecimiento es el proceso vital y dinámico en el que se va ganando edad con implicaciones multidimensionales, especialmente biológicas, sociológicas y culturales.

Desde la perspectiva científica, envejecer supone una transformación física y biológica irreversible del organismo, en el que las funciones del cuerpo acusan el paso del tiempo, inherente a toda persona. Es decir, se plantea como alteración y deterioro del organismo humano (Agostini y Miguel citado en Peñaloza y Rojas, 2005), pero estas características no hay que verlas como propias de una etapa o edad determinada, sino en relación a todo el proceso de envejecimiento y las condiciones presentes durante toda la vida del individuo (Torrejón, 2007). Desde una perspectiva sociológica y cultural, envejecer supone situarse en un estrato social concreto y desempeñar una serie de funciones y roles dentro de la dinámica social determinados por las costumbres y creencias de la sociedad (IMSERSO, 2008) y fundamentados en la edad cronológica.

De esta manera, se comprueba la complejidad de este concepto, puesto que el envejecimiento del organismo es también un proceso individualizado tanto por la dotación genética del individuo como por las experiencias de vida y las condiciones psicológicas y sociales que contextualicen su vivir (Peñaloza y Rojas, 2005). Referirse al envejecimiento significa abordar el tráfico desde la juventud a la senectud (Morales, 2000), siendo este tráfico particular para cada persona. Al respecto Lolas (1996) señala que el proceso de envejecimiento no es una mera determinación biológica, sino que es parte de la vida humana y, por ello, es más biografía (Osorio, 2006b) que biología; o, como menciona Feixa (1996), la edad como condición natural no siempre coincide con la edad como condición social.

Así mismo, el envejecimiento se relaciona tanto con la cultura, el lenguaje y las creencias de la sociedad o grupo al que se pertenezca, siendo así una construcción social. Lolas (1996) distingue entre sentido social y significado. El sentido se refiere a la percepción interior, producto de las tradiciones, los conceptos, las creencias e ideas personales; en el caso de nuestra sociedad, el sentido social está asociado a la ética del trabajo, mientras que el significado personal corresponde a una construcción individual de identidad (Morales, 2000). Entre ambos, sentido y significado, existen además diferencias de percepción, es decir, la imagen interna difiere al ser construida por el sujeto o por el grupo al cual pertenece. Del Valle

(2001) se refiere a esta diferencia de percepción con los términos de edad sentida (significado) y edad atribuida (sentido).

De este modo, hablar sobre envejecimiento equivale a poner atención sobre múltiples características tan dinámicas como el proceso que pretenden explicar (Osorio, 2006b). Se debe considerar además que existe gran diferencia entre el grupo denominado como adulto mayor. La presencia de diferentes factores del envejecimiento determinan que haya tantos tipos de envejecimientos posibles como tantos tipos de personas que envejecen existan (Peñaloza y Rojas, 2005). Estos autores citan a Litvak, quien señala que el envejecimiento tiene una connotación biográfica y dinámica, siendo la acumulación continua de una serie de procesos sociales, conductuales y biológicos. Respecto a lo anterior, Aragón (citado en Peñaloza y Rojas, 2005) plantea que el envejecimiento constituye un proceso donde intervienen diversos factores diferenciadores que dan lugar a características diferenciales entre los individuos. Según el autor, dichos factores son: a) el efecto de “cohorte” o generacional, es decir, el conjunto de circunstancias sociales e histórico-culturales que contextualizan la vida y el proceso de envejecimiento del individuo; b) la manera personal de cada individuo de vivir los distintos acontecimientos de la vida; c) factores sociales como estilos educativos, condiciones económicas, posibilidades de participación e inserción social, etc.; y, d) sexo al cual pertenece el individuo.

La vejez, en cambio, es la fase final del proceso de envejecimiento. Es el resultado del envejecimiento y equivale a vivir muchos años en comparación con otras personas del mismo grupo poblacional. Considerada como el momento de la vida en el que se presenta un deterioro de las funciones fisiológicas, con la consiguiente limitación corporal para realizar las actividades cotidianas (Romero, 2002), sus límites han sido y son siempre imprecisos y dependientes, entre otros factores, de la esperanza promedio de vida al nacer de cada población. A pesar de haberse convertido dentro del ciclo vital, en un período tan prolongado como los anteriores, es una etapa de la vida cuyo significado todavía está por encontrarse. La vejez, entendida como etapa del ciclo vital, constituye una edad reciente, históricamente hablando, siendo casi una exclusividad de la época contemporánea, antes la mayoría de la población alcanzaba sólo la edad adulta (Peñaloza y Rojas, 2005).

Si se considera, coincidiendo con Huenchuán (2003), que no existe un único paradigma de la vejez y del envejecimiento, y que la vejez alude a una realidad multifacética atravesada no sólo por el paso del calendario, sino también por aspectos fisiológicos, sociales y culturales, se comprueba que la definición cronológica de la vejez es un asunto sociocultural y cada sociedad establece el límite de edad a partir del cual una persona pasa a ser mayor o de edad avanzada. Por tanto, la vejez, al igual que el envejecimiento, está asociada a construcciones sociales y culturales. La sociedad y la cultura regulan y determinan los cauces por

los que se vive la vida. De este modo, se habla de la vejez como un “destino social”, ya que las características de la sociedad determinan la cantidad y la calidad de la vida de los individuos durante la vejez (Barros en Peñaloza y Rojas, 2005). En este sentido, la vejez es ante todo un fenómeno sociocultural, en el que se hace complicado separar lo biológico y lo cultural dada la fuerte interrelación existente entre ambos (Restrepo, 1996). La unión entre lo biológico y lo sociocultural llena de sentido lo que entendemos por vejez y envejecimiento. Igualmente, las percepciones y estereotipos contruidos en torno a dichos conceptos que son variados y variables, repercuten directamente en la construcción social de la edad, determinando los comportamientos sociales que deben tener las personas que conforman el colectivo de mayores, así como el comportamiento del resto de la sociedad frente a ellos y frente al envejecimiento (Torrejón, 2007).

Para Lolas (1996) existen modelos de significados que se aproximan pero no captan la totalidad de lo que hoy significa envejecer. En esta línea, la vejez puede ser entendida de diversas formas: como etapa final de un ciclo; como pérdida de firmeza y advenimiento de enfermedad; como una desvinculación progresiva y gradual; como una nueva etapa de la vida, etc. Considerada como una etapa de un proceso, la vejez puede entenderse también como una edad social (Domínguez, 1982); un último estadio dentro del ciclo vital de una persona, pero no por ello reducible a una conceptualización fatalista y pesimista del mismo (Peñaloza y Rojas, 2005).

En nuestra sociedad la vejez se relaciona con la edad que marca la desvinculación con el mercado laboral y el inicio de la jubilación. Sin embargo, habría que matizar algunas cuestiones al respecto: primeramente, y a pesar de que la vejez suele asociarse a cierta edad, ésta no es lo mismo que edad avanzada. La condición de vejez varía en el tiempo, variando su significado a lo largo de la historia, en cada cultura, región y país (Aranibar, 2001). Así mismo, existen estereotipos que definen la vejez en términos de una edad con características particulares. Entre estos estereotipos estaría el cese de la actividad laboral productiva de la persona, lo que llevaría a asociar directamente la jubilación con el inicio de la vejez. Esto se asocia, a su vez, con la percepción del aumento en el deterioro de las funciones cognitivas y de la capacidad física, lo que limitaría la vida social de las personas mayores (Peñaloza y Rojas, 2005). En esta línea, hay que señalar que la frontera entre la etapa adulta y la vejez está muy relacionada con la edad fisiológica. En general, en todas las sociedades el límite de edad establecido se correlaciona con la pérdida de ciertas capacidades instrumentales y funcionales necesarias para mantener la autonomía e independencia, lo que si bien es un asunto individual, tiene relación directa con las definiciones normativas que la cultura asigna a los cambios ocurridos en la corporalidad, es decir, la edad social (Huenchuán, 1999).

Las cohortes de población más utilizadas, como refleja Párraga (2007), han tomado como referencia los 60 y los 65 años en adelante para indicar el punto de inflexión de los denominados adultos jóvenes a adultos mayores. Como definición operativa es frecuente considerar como viejos a las personas mayores de 60 años adoptando este criterio para el análisis demográfico. Así, la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de las Naciones Unidas fijó, en 1980, en 60 años la edad de transición de las personas a la vejez y definió a los mayores de 80 años como el grupo de ancianos más viejos. La Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), por su parte, clasifica a las personas entre 60-74 años como *personas de edad*; las que se encuentran entre los 75-90 años como *ancianas*; y, las mayores de 90 años como *muy viejas*<sup>12</sup>. Además, son numerosos los estudios que toman la edad de 65 años como punto de inflexión, al ser, hasta hace poco, la edad de jubilación profesional y que condiciona tener que adaptar los hábitos de vida a la nueva situación.

Paralelamente a las clasificaciones en torno a la edad cronológica antes mencionadas, sobre la base de la edad funcional, se ha distinguido entre la *tercera* y la *cuarta edad* (Baltes y Smith, 2003). La Unión Europea, en los años noventa, establece que se tendría que diferenciar entre tercera y cuarta edad, desde una perspectiva legal y de prestación de servicios sociales. La tercera edad comprendería el intervalo de los 65-80 años, y la cuarta edad referenciaría a las personas mayores de 80 años (el fenómeno demográfico denominado “envejecimiento del envejecimiento”, que se ha duplicado en sólo veinte años).

---

<sup>12</sup> Los resultados del Eurobarómetro respecto al término preferente para referirse a las personas mayores como colectivo, realizado por la Comisión Europea en 1992 con motivo del *Año europeo de la tercera edad y la solidaridad entre las generaciones*, mostró una falta de acuerdo entre los países de la Unión Europea. Los dos términos preferidos fueron el de “personas mayores” (España, Alemania Oriental, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal), y “ciudadanos de tercera de edad” (Reino Unido, Irlanda, Alemania Occidental). Países como Dinamarca y Holanda se decantaron por el término “ancianos”, mientras que Bélgica y Francia por “jubilados”. En todo caso, la opinión sobre si la edad es o no importante como marcador para denominar a las *personas mayores*, evoluciona con el tiempo: en una encuesta realizada por el CIS (2009), cuando se pregunta a qué edad se puede decir que una persona es mayor, un 17,3% de la muestra (representativa de población española mayor de 18 años) manifiesta que *no depende* de la edad, mientras que un 13% afirma que se refiere a personas después de los 60, un 25,3% los 65; un 28,7 los 70; un 9,3% los 75; y un 4,8% los 80 años. Por tanto, la mayoría de la población considera que la edad es el marcador para considerar a una persona mayor o que se encuentra en el más alto segmento de edad. Según Fernández-Ballesteros, (2011), los términos *vejez* o *envejecimiento* son las etiquetas verbales para referirse a las personas mayores. La valoración de los distintos términos tales como viejo, anciano, tercera edad, mayores puede ser diferente. Según distintos estudios realizados en España, *viejo* es un término peyorativo; *anciano* es denominador de una persona muy mayor frágil; *tercera edad* se refiere a personas en situación de atención o de ocio y esparcimiento y, finalmente, *persona mayor* parece ser el más neutro y forma parte del vocabulario políticamente correcto siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas.

*Tercera edad* hace referencia a las personas mayores que mantienen una funcionalidad óptima, es decir, buena salud y autonomía funcional, mientras que la *cuarta edad* estaría referida a aquel grupo de personas mayores que presentan una edad funcional con alto deterioro, mala salud, baja autonomía y amplio nivel de fragilidad. Sin embargo, esta demarcación funcional es entendida como un solapamiento con la edad biológica, puesto que la probabilidad de mantener una buena salud y un buen funcionamiento físico es mayor entre los 65 y los 75 años, y en la cuarta edad es más probable a partir de los 80. Este solapamiento o apareamiento entre edad y funcionalidad ha tratado de superarse separando conceptualmente la edad y la enfermedad y denominando al declive o déficit producido por la edad, *envejecimiento primario* y, a las consecuencias o secuelas de la enfermedad, *envejecimiento secundario* (Hayflick, 1994).

Así mismo, y en relación con el término *tercera edad*, en los años setenta y ochenta se utilizó este término para denominar a las personas mayores de 65 años y a partir de los noventa se pasó a una denominación comparativa de *personas mayores*, que en otros países ha pasado a *adultos mayores* o *personas de edad*. Ciertamente, el aumento de la esperanza de vida ha propiciado una reformulación de los ciclos o etapas tradicionales que configuran la vida. Con el término *tercera edad* se daba entrada a todo el conjunto de la población mayor. A raíz del incremento de la esperanza de vida y la nueva edad legal del retiro laboral, este término parece quedar obsoleto. En todo caso, el período o estado de vejez tiene una larga duración y una enorme variabilidad y aunque considerásemos los 65 años (edad de jubilación más común en España, actualmente, los 67 años) como la demarcación de la vejez (que no del envejecimiento que se inicia mucho antes) y se denomine *persona mayor* a la que pasa de esa edad, existen múltiples clasificaciones que tratan de agrupar, y a veces fusionar (y homogeneizar), distintas formas de envejecer (por ejemplo, viejos-jóvenes, viejos-viejos, etc.) que, en una medida u otra, suelen coincidir con distintas edades (Fernández-Ballesteros, 2011).

Respondiendo a esa realidad, Díaz (1989) señala que es frecuente el uso de subgrupos al referirse a la tercera edad, citando la distinción realizada por Neugarten entre “jóvenes-viejos” y “viejos-viejos”, que es útil a pesar de su globalidad por la referencia a las capacidades disponibles. Continúa su exposición mencionando las etapas o subgrupos que describe Burges en el análisis del envejecimiento: la primera madurez (período comprendido entre el final de la cincuentena hasta los 75 años, en el que las personas tienen un papel activo y participativo en la sociedad); la segunda, la madurez media (personas entre 75 y 85 años, las capacidades funcionales se ven mermadas y aparecen situaciones de soledad, así como de adaptabilidad de viviendas); y, finalmente, la última madurez

(a partir de los 85 años, se acrecientan las enfermedades y la dependencia y, por tanto, el gasto en recursos)<sup>13</sup>.

De esta forma, en los últimos años en el colectivo de mayores se están diferenciando dos estratos: por un lado, los que están en la vejez, población entre 65 y 80 años, edades en las que aún se disfruta de una cierta independencia y de capacidad de interacción social; y, por otro, el de la sobrevejez, mayores de 80 años, entre los que se presenta una tasa de dependencia más elevada por la pérdida de capacidades psíquicas, físicas y sensoriales. Las personas que pertenecen al primer estrato todavía son susceptibles de tener una participación activa en la sociedad, ya sea en el mercado de trabajo, o a través de otras acciones vinculadas con el voluntariado o con actividades de ocio. La cuestión es en qué medida este colectivo está interesado en prolongar su vida laboral o bien recuperar el tiempo de ocio perdido. Los diferentes estudios no evidencian ningún resultado concluyente. Según Alonso y Pérez (2002), ello dependería de la valoración del trabajo y de la concepción del tiempo de ocio. Y la concepción y significación del tiempo se construye socialmente, siendo también social la utilización que de él se hace a lo largo de la vida (Díaz, 1989).

Así mismo, y tal vez más próxima a nuestros objetivos, es la conclusión a la que llega Trinidad (2006): la tradicional clasificación de las tres edades del hombre (y ya casi también de la mujer), ha quedado obsoleta en los países occidentales, y hay que añadir una nueva edad que comprenda el periodo de salida del mercado laboral hasta la dependencia o pérdida de autonomía personal. Es precisamente esta nueva edad, el periodo que comprende la salida o la permanencia en el mercado laboral desde el enfoque de las estrategias para la prolongación de la vida laboral. Y ésta, a su vez, va a depender de múltiples condicionantes, como el entorno rural o urbano en el que se encuentre el mayor, el nivel educativo, el entorno familiar, las necesidades, el estado de salud, la actividad profesional desarrollada, etc. Pero, sobre todo, y siguiendo a Trinidad (2006), será su actitud ante la nueva situación social convertida en estrategias sociales y económicas.

---

13 Este tratamiento es el mismo que habría que emplear con los términos de *personas mayores*, *mayores* o *gente mayor*. Dado que esta terminología es usada más comúnmente en genérico (Sánchez, 1993), se debería matizar los diferentes rangos de edad que existen dentro de la concepción genérica de mayores. El término *ancianos/as* proporciona esta idea de personas con mayor edad. Así mismo, es un concepto que diferencia entre las personas mayores que han superado el límite de la esperanza de vida y las que no (García, 1997). Sin embargo, el uso de *ancianos/as* está cargado de connotaciones negativas y de dependencia, a la vez que es uno de los términos más rechazados por las propias personas mayores (IMSERSO, 2008).



En definitiva, sólo basta con hacer un pequeño recorrido bibliográfico para comprobar como los conceptos de edad y vejez han ido evolucionando a lo largo de los años y no existe un consenso en cuanto a su definición y significado. Así mismo, no existe una definición satisfactoria del envejecimiento como proceso universal e irreversible que experimentan los individuos; el envejecimiento viene siendo identificado a partir de sus correlatos convencionales (declive físico, psíquico y social). En esta investigación, partiremos de los conceptos de *envejecimiento demográfico o poblacional* y *vejez* definidos por Santos del Campo (1996), Dulcey-Ruiz y al. (2004) y Arrubla-Sánchez (2010). Entenderemos por *envejecimiento demográfico o poblacional* la modificación progresiva de la estructura por edad de la población, que se traduce en un aumento de la proporción de los grupos de edad avanzada, frente a una disminución de los grupos de edad más joven, dando como resultado un incremento en la edad promedio de la población y en la esperanza promedio de vida. Es en los años setenta cuando se acuña este término que recoge la explicación del fenómeno generado por la transición demográfica y extrapola al colectivo una característica del individuo, la vejez. De esta forma, se universaliza la concepción liberal de la vejez como sinónimo de ralentización del progreso y se argumenta que el aumento de la tasa de dependencia generada por el envejecimiento demográfico causa presión en los sistemas de protección, mayores costos en salud y lucha intergeneracional por los recursos de las políticas sociales (Arrubla-Sánchez, 2010).

En cambio, por *vejez* interpretaremos el periodo de vida que se inicia a los 65 años (actualmente, a los 67 años), siendo este umbral cronológico absolutamente relativo y dependiente del momento histórico en el que se analice en cada sociedad, (y, que obedece a un acuerdo arbitrario y coyuntural, imbricado probablemente más con la edad de jubilación, modificada en la actualidad). Así, frente a un problema individual como es la vejez, al que cada individuo llega a partir de una edad cumplida, se sitúa el envejecimiento demográfico, en el que su importancia deriva precisamente de su impacto demográfico y social. Con otras palabras, el envejecimiento como proceso y la vejez como estado, aunque es preciso señalar, que en la sociedad actual, y así lo recoge la resolución 35/129 de NNUU, la vejez ha dejado de ser un estado para pasar a ser un proceso dinámico dentro del concepto de ciclo vital de cada ser humano. En tal sentido, el envejecimiento es un proceso universal, aunque también diferencial, sujeto a la trayectoria vital de la persona que porta los años y, al mismo tiempo, responde a variables histórico sociales más amplias (Di Domizio, 2011). Por su parte, la vejez es un estado difícil de definir con rasgos variables en las diferentes épocas históricas y en las diferentes sociedades, pero también, entre las personas de edad avanzada existen grandes diferencias en relación a la clase social, al sexo, a la edad, al ámbito en el que se ha trabajado o al medio en el que se vive. Es imposible ponerle a la vejez un límite cronológico exacto, ya que es un constructo social. Para entender que la vejez es un constructo social puede ser útil analizar históricamente el papel



de los mayores, como representación social modificada por diferentes factores económicos, políticos y sociales.

### 2.1.3. SIGNIFICADOS DEL SER MAYOR

Los conceptos *vejez* y *envejecimiento* se encuentran cargados de estereotipos y mitos, que no sólo afectan a las personas mayores en su construcción de identidad personal y social, sino también a los estudios relacionados con estas temáticas. Estos mitos y estereotipos suelen sentar sus bases en creencias psicológicas, sociales y biológicas sobre los ancianos, que son aceptadas como hechos. Esto es lo que Feixa (1996) denomina entender la edad como imagen cultural, donde se le atribuye un conjunto de valores y significados a los sujetos de determinada edad. Estos estereotipos sobre los mayores, que nos ayudan a legitimar nuestra práctica social hacia ellos, están a menudo basados en observaciones limitadas o investigaciones gerontológicas de poblaciones segregadas, tales como los ancianos institucionalizados (Edwardh, 1987). Por tanto, su validez y fiabilidad están en entredicho.

Así, y según Malagón (2002), los datos que ofrece la etnología reflejan que la visión idealista que preconiza que los ancianos en las sociedades preindustriales era objeto de gran respeto y veneración, no es del todo acertada. El poder de los viejos por el hecho de serlo hay que ponerlo en entredicho. El lugar que han ocupado en la sociedad ha variado de un pueblo a otro, según las circunstancias económicas dominantes y la organización sociocultural. Toda sociedad tiende a vivir exaltando las características propias de la juventud, como es el vigor y la fecundidad; y se le teme al desgaste, decrepitud y esterilidad de la vejez (Beauvoir, 1983:51). Sin embargo, en los grupos unilineales (organización tribal y de banda) la estratificación ritual adquiere gran importancia como instrumento integrador, existiendo en algunas tribus el consejo de ancianos, encargado de tomar las decisiones públicas (Lewellen, 1983: 27).

La aparición del estado como forma de organización política y social, supone la existencia de control ya que existe una fuerza coercitiva al servicio de un grupo de personas legitimadas para hacer uso de ella. Los estados constituyen sociedades amplias y complejas, con la existencia en su seno de verdaderas clases sociales. Para

mantener su funcionamiento necesita de una organización burocrática, así como de una legislación básica que permite la imposición de la norma. Ello supone un cambio en el status del anciano, pues mientras que en las sociedades de pequeño tamaño el anciano posee una considerable influencia más allá de la familia inmediata, en una sociedad compleja esta función queda más difuminada.

San Román (1990) parte de que la posición de los ancianos en las diversas culturas no es debido a la variable edad, sino que depende de las condiciones generales de la sociedad y que, por tanto, afecta por igual a todas las categorías de personas que tienen algún impedimento físico o psíquico que le imposibilita a alcanzar los objetivos del grupo. Así en las sociedades de economía recolectora la práctica de compartir el alimento y el conjunto de bienes de subsistencia, favorecen la integración del anciano en la comunidad. Ahora bien, cuando los intereses del anciano se oponen a los de la banda o tribu, se apela a su eliminación o abandono, como es el caso de las economías cazadoras y de los pueblos dedicados al pastoreo, en los que parece existir menos solidaridad. Por tanto, se podría afirmar según los datos procedentes de la etnología en relación con las sociedades preindustriales, que el trato dado a los ancianos en los distintos tipos de organización social no es homogéneo, sino que depende de múltiples factores, entre los cuales destaca el factor económico. Aquellos pueblos con recursos abundantes suelen tratar bien a los ancianos, mientras que cuando los recursos son escasos, el trato dispensado era bastante deficiente, apareciendo incluso la práctica del *senilicidio* (Malagón, 2002).

Siguiendo con el recorrido histórico, se comprueba como en los textos griegos y romanos se categorizaba la vejez según las virtudes que desaparecían o aparecían cuando se llegaba a cierta edad. De estos textos se pueden extraer las dos visiones que han impregnado las representaciones sociales de la vejez a lo largo de la historia: de un lado, una visión negativa representada por Aristóteles quién afirma que la senectud es sinónimo de deterioro y ruina; o por Séneca, quién señala que la vejez es una enfermedad incurable. Por otro lado, una visión optimista representada por Platón y Cicerón quiénes plantean que la vejez trae consigo el dominio de las pasiones y que los mayores (viejos) son respetados en la medida que mantengan su autoridad y el respeto sobre los suyos. Sin embargo, durante el periodo medieval, el anciano no se encontraba protegido en el seno familiar. Gran parte de los mendigos eran viejos abandonados -los más pobres-, los ricos se refugiaban en los monasterios, pocos eran mantenidos por sus familias, pero al no tener poder sólo podían esperar la llegada de la muerte (Minois, 1987: 193). La vejez es considerada la última etapa del ciclo vital y es la antesala de la muerte.

En los primeros años del Renacimiento (siglo XV) se produce un gran cambio cultural, científico, económico y social. Los mayores aumentaron en número y de forma general de estatus, cumpliendo roles de patriarca, transmisores de modelos culturales y de sabiduría. No obstante, en la última época del Renacimiento (siglo

XVI), Maquiavelo y Bacon defienden que los cargos importantes de una sociedad deben estar en manos de hombres jóvenes con capacidad de decisión. Hasta finales del siglo XVII abundó la literatura en la que se ponía de manifiesto la conflictividad existente entre las generaciones. En el siglo XVIII, la población aumenta y se rejuvenece. Es en este período histórico cuando el capitalismo europeo inicia su etapa de consolidación como sistema económico. Así mismo, surgen grandes cambios políticos y económicos, la sociedad empieza a ser más compleja y se hace necesario recurrir a las facultades de inteligencia y organización (es decir, a la experiencia), independientes de las capacidades físicas, y por lo tanto, de la edad. La madurez desarrolla la experiencia y estimula la reflexión, de ahí que el hombre sin edad, indiferente a la disminución de sus fuerzas, aumenta su importancia (Aries, 1971:375). El valor dado a la edad madura está en alza. Paralelamente, el desarrollo de la industria, el comercio, las finanzas con su ideología productivista, polarizada en torno a la rentabilidad, el beneficio y el logro personal, que prefiere la acumulación de bienes a la acumulación de hombres, y menos de hombres viejos, vuelve a poner a los mayores en una situación crítica.

Durante el siglo XIX las transformaciones sociales y cambios que se producen tienen considerable influencia en la situación de los ancianos y en la propia concepción que la sociedad tiene de los mismos. El avance de la tecnología sanitaria condujo a un aumento importante de la población, pasando la población europea de tener 187 millones en 1800 a 266 años más tarde y a 300 millones de habitantes en 1879. Este aumento de la longevidad es más considerable en las clases altas, puesto que los trabajadores industriales siguen soportar peores condiciones de vida y de trabajo y, por tanto, enferman y mueren antes. En el siglo XX, con los avances de la medicina y los controles de natalidad, las poblaciones de los países desarrollados se han envejecido de tal forma que su valoración empieza a estar cuestionada convirtiéndose en el foco de atención de numerosas esferas de la sociedad y disciplinas académicas. El envejecimiento de la población se ha convertido en el protagonista de nuestro tiempo. Uno de los aspectos más significativos de la evolución de la población mundial es y va seguir siendo en los próximos años el envejecimiento de la misma.

De manera generalizada y sólo aproximada, se podría afirmar que en las sociedades tradicionales se contempla la vejez como una etapa de plenitud y respeto que culmina toda una vida. Por el contrario, en las sociedades industrializadas y modernas, cargadas de grandes cambios y transformaciones sociales, la vejez representa la última etapa vital, ocupando el último lugar de importancia en la estructura social (Philibert, 1984) y consolidando una construcción moderna de la vejez medida en términos de años (Giddens, 1992). Éstas últimas, representan modelos de sociedades en las que el reconocimiento social viene dado fundamentalmente por la capacidad de producir de un individuo. Consecuentemente, los mayores quedan al margen de la actividad productiva y, por

ello, desplazados y con escasa influencia social, aunque con un papel cada vez más patente desde la perspectiva del consumo.

Esta concepción de la vejez coincide con la perspectiva estática de la significación del “ser mayor” (Oña, 2002). Perspectiva que destaca como en las sociedades desarrolladas, la vejez coincide con la edad de jubilación, siendo las sociedades las que establecen legalmente quién es o no mayor en relación con el valor productivo determinado por la edad cronológica. Por tanto, la visión de los mayores tiende a ser negativa, al ser considerados personas inservibles e improductivas. En este sentido, podría concluirse que a medida que las sociedades se han ido modernizando, ha disminuido la valorización (positiva) del proceso de vejez y de las personas mayores (Cowgill, 1974). De hecho, el tema central de las primeras aportaciones a la geroantropología ha sido, precisamente, el contraste entre el estatus prestigioso de los ancianos en sociedades primitivas frente a los “estatus carentes de roles” que reciben en la sociedad moderna (Feixa, 1996).

Cowgill y Holmes (1972) subrayaron la decadencia del estatus del anciano con el advenimiento de la modernización: la imagen del jubilado o del asilado reflejan tanto la burocratización de la última etapa de la vida en la sociedad industrial (que se traduce en su clasificación formal como variable cronológica), como el proceso de exclusión social que ésta conlleva, con la consiguiente aparición del concepto de “retiro”. La aparición, en los países occidentales, de nuevas agrupaciones sociales destinadas a cubrir este “estatus vacío de roles”, como los hogares de jubilados, los asilos, las redes sociales de la tercera edad, etc., suscitó el interés de los etnógrafos por estudiar estas nuevas comunidades basadas en la edad. Algunos de estos estudios se inscriben en la llamada *teoría de la subcultura* (Rose, 1962), en un intento de clarificación conceptual sobre el advenimiento de una microsociedad anciana, paralela a la extensión de espacios y de tiempos donde se recluye a los miembros de la *edad dorada*. La utilización abusiva de la perspectiva subcultural conllevó una tendencia a la homogeneización de los ancianos, y a una simplificación de las complejas relaciones que los grupos de edad establecen con la sociedad más amplia, aunque también sirvieron para documentar la relevancia de la edad en la configuración de nuevas identidades sociales.

En la actualidad, asistimos a una etapa y modelo en plena transformación. En materia de mayores se comprueba una evolución conceptual cargada de connotaciones en los términos y de mitos en las formas (IMSERSO, 2008). La carga simbólica implícita en la terminología de las personas mayores ha ido acompañada de la existencia de una red de mitos que envuelven a las personas en esta etapa de madurez. El fenómeno del “viejismo” (Butler, 1973 y Huenchuán, 2001) como prejuicio incorporado socialmente y transmitido a través de la cultura, está presente en las sociedades. El conjunto de actitudes negativas, de rechazo, de tendencias marginales y discriminatorias hacia las personas mayores que supone el

“viejísimo” se ve reforzado por los estereotipos que se les asigna (personas enfermas, improductivas, carga social, tradicionales, asexuadas, etc.), al mismo tiempo, que se les homogeniza y se diferencia del resto de la población.

Siguiendo a Fernández-Ballesteros (2011), comprobamos que los resultados de las investigaciones realizada en esta materia, permiten concluir que las imágenes de los mayores son esencialmente negativas ya que implican una sobregeneralización de condiciones negativas aplicables a la persona mayor al calificarla de “dependiente”, “enferma”, “triste” u “ociosa”. Junto a ello, en otras condiciones aparecen, aunque en menor medida, calificaciones tales como con “experiencia” y “sabiduría” que implican una visión positiva de la vejez y del envejecimiento. Cuando se utilizan distintos tipos de reactivos (positivos y negativos) con metodologías diferentes, los resultados sobre estereotipos y actitudes frente a las personas mayores pueden ser explicados desde dos perspectivas distintas; conceptualmente, y como ocurre en otros países, la imagen de las personas mayores produce sentimientos encontrados o, en otros términos, presenta dos caras (Cuddy, Norton y Fiske, 2005). Así, frente a una imagen de dependencia, enfermedad e incompetencia aparece otra de sabiduría, buen consejo, y experiencia. Esta visión dualista podría explicar comportamientos socialmente ambivalentes: mientras que una visión positivamente piadosa lleva al desarrollo de programas de atención y protección, otra llevaría a la exclusión social y la discriminación.

Estos hechos reflejan la carga social y situacional con la que la sociedad posiciona a las personas mayores dentro de la estructura social. Así, desde una perspectiva individual, centrada en la sociología de la población, se plantea un análisis de las personas mayores como elementos integrados dentro de la estructura demográfica, atendiendo exclusivamente al criterio de la edad. Esta ubicación estructural estaría vinculada con una visualización en positivo de los mayores como elementos indicadores de variables sociales, económicas, políticas, etc. que funcionarían como recursos para la explicación de distintos fenómenos sociales relacionados con la edad. Desde una perspectiva colectiva, se cambiaría la óptica sobre las personas mayores, realizando un análisis en negativo de las mismas, como consumidoras de prestaciones y servicios sociales, enfatizando el papel de las variables económicas en el fenómeno de la vejez. Estas dos perspectivas son fundamentales para abordar la terminología con la que se ha referenciado y referencia a las personas mayores, así como las representaciones sociales que se tienen de las mismas. La cuestión que surge entonces, es conocer desde qué perspectiva (o perspectivas) se ha justificado y legitimado la implementación de medidas que afrontan las consecuencias (negativas) del envejecimiento, como es el caso de las estrategias para la prolongación de la vida laboral, y qué relación guarda con el imaginario social de la edad, de la vejez y del envejecimiento, así como, con la autopercepción de los mayores.

### 2.1.3.1. IMAGINARIO SOCIAL COLECTIVO DE LA EDAD, DE LA VEJEZ Y DEL ENVEJECIMIENTO

El *imaginario* es el efecto de una compleja red de relaciones entre discursos y prácticas sociales que interactúa con las individualidades. Se constituye a partir de las coincidencias valorativas de las personas, se manifiesta en lo simbólico a través del lenguaje y en la acción entre las personas, y comienza a actuar cuando adquiere independencia de las voluntades individuales, aunque necesita de ellas para materializarse. No suscita uniformidad de conductas, sino más bien señala tendencias; el sujeto, a partir de la valoración imaginaria colectiva, dispone de parámetros para juzgar y para actuar. El concepto de *imaginario* constituye pues, una categoría clave en la interpretación de la comunicación en la sociedad moderna como producción de creencias e imágenes colectivas, valores, apreciaciones, ideales y conductas de las personas que conforman una cultura. Como señala Cabrera (2004) lo deseable, lo imaginable y lo pensable de la sociedad actual encuentra definición en la comunicación pública. Suele utilizarse como sinónimo de cosmovisión o conciencia colectiva, aunque los significados exactos difieren. Baena (2000: 132) define los imaginarios sociales como “esas múltiples cosmovisiones que el hombre engendra y desarrolla bajo diversas formas para dar lugar así a la elaboración de sentidos”.

Los materiales sobre los que se trabaja para acceder a los imaginarios sociales son aquellos productos que aparecen en el tejido comunicativo múltiple, “abarcando lo que publican los periódicos y las revistas, lo que emiten las radios y los canales televisivos, las películas, las músicas; las diferentes formas del espacio que se expresan en la escultura y la arquitectura y la forma de construirlo socialmente en el urbanismo; las poesías y las novelas, los cómics, los sitios de Internet y la omnipresente publicidad” (Pintos, 2000). De esta manera, para abordar el imaginario social de la edad, de la vejez y del envejecimiento así como sus consecuencias, puede resultar interesante llevar a cabo un análisis de la información publicada y difundida sobre esta materia a través de los medios de comunicación. Se trata de una forma de acceder a la realidad a través de la construcción que dichos medios hacen de la misma, pues éstos ejercen cada vez mayor influencia en la construcción y reconstrucción de las creencias sociales

(ideologías, imágenes, actitudes, opiniones y representaciones sociales), actuando como transmisores de la cultura (Torrejón, 2007).

Los medios de comunicación contribuyen en la elaboración de autodescripciones y memorias sociales (Luhmann, 1998) y, en conjunto con otros agentes constructores de la realidad (la escuela, el Estado, la Iglesia), instituyen los diversos imaginarios sociales (Hurtado, 2004). Es mediante la pugna de dichos dispositivos como la realidad es construida socialmente, y se distribuye y generaliza como realmente existente a través de los imaginarios sociales (Pintos, 1994). De esta manera, la presencia y tratamiento de los temas relacionados con la edad, con la vejez y con el envejecimiento en los medios de comunicación, reflejan las representaciones de la vejez que rigen en nuestra sociedad y el sujeto que dichas representaciones produce. Diversos autores reconocen que el significado de la vejez y del envejecimiento depende de su contexto sociocultural, los medios de comunicación masivos, uno de los principales constructores de realidad de nuestro tiempo, nos ofrecen un buen panorama sobre las construcciones existentes en torno a la vejez y el proceso de envejecimiento.

Lo anterior cobra mayor sentido si consideramos que existen diferentes formas de percibir y conceptualizar la edad (Del Valle, 2001). Así mismo, los términos vejez y envejecimiento (y, sobre todo, sus posibles consecuencias) suscitan sentimientos encontrados y opiniones contradictorias. Además, sus criterios e indicadores son ambiguos, lo que unido a la creciente heterogeneidad y complejidad del curso de la vida humana, hace aún más difícil tomar la edad como criterio (Neugarten, 1999). En este contexto, la comunicación cumple un papel fundamental en el aprendizaje de lo que se entiende por envejecimiento y por vejez, en el bienestar de los mayores y en el desarrollo de relaciones intergeneracionales (Parales y Dulcey-Ruiz, 2002) y, por supuesto, en el papel que socialmente se les demanda a este colectivo.

La atención al tema del envejecimiento y de la vejez se ha acrecentado debido principalmente al evidente envejecimiento poblacional, el cual, aunque a diferente ritmo, está alcanzando a todos los países del mundo. Ahora bien, las realidades de una mayor longevidad individual y del envejecimiento poblacional contrastan con la escasa y tantas veces estereotipada presencia del tema de la vejez, del envejecimiento y de las personas mayores en los distintos medios de comunicación (Anderson y Harwood, 2004; Restrepo, 2004a, y 2004b). A través de la información que se nos presenta y la forma como se la relaciona con el tema objeto de esta investigación, los medios de comunicación cumplen un papel relevante en el modelamiento de estereotipos vinculados a grupos sociales, produciendo o proyectando las imágenes circulantes, de modo que lo que el imaginario social de la vejez y el envejecimiento presenta en los medios masivos de comunicación guarda estrecha relación con la construcción social de la edad. En este contexto, las preguntas que guían nuestro interés son: ¿cuál es el imaginario social en torno a la



vejez y el envejecimiento en relación con la actividad productiva presente en los medios de comunicación? ¿Y en relación con la protección social? ¿Responde este imaginario a unos intereses (de poder, económicos) determinados? ¿Qué grado de racionalidad y coherencia guarda este imaginario con la realidad? ¿Y con la imagen social y la autopercepción de los mayores?

Lo que se representa en los diarios, los temas que se abordan, las fotografías, imágenes publicitarias, etc., así como los estereotipos que se manejan a nivel social en torno a la edad, forman parte de definiciones que repercuten en el modo como las personas se perciben a sí mismas y entre sí, y qué lugar y atribuciones les asignan a otros y a sí mismos dentro de la sociedad (Torrejón, 2007). Consecuentemente, las personas mayores están bajo el ámbito de influencia de los medios de comunicación y, además, son las que en mayor medida los consume, configurándose como la principal forma de ocupación del tiempo libre (el 70% escucha la radio a diario, el 90% ve la televisión todos los días y un 36% lee revistas o periódicos con alguna frecuencia). Tras la jubilación, el uso y consumo de los medios de comunicación aumenta; sin embargo, la presencia de los mayores en los medios es escasa, no se corresponde con su importancia numérica y cuando aparecen, lo hacen con una imagen que no se ajusta a la realidad, que no refleja su pluralidad.

De esta forma, el imaginario social construye, desconstruye y reconstruye los modos de ser, las expectativas, las obligaciones, los deberes y los derechos (Lolas, 1996). La importancia de considerar el imaginario desde la construcción que se realiza en los medios de comunicación se explica al considerar que “los medios no sólo transmiten imágenes, sino que también las reflejan” (Comité Nacional para el Adulto Mayor, 2002: 7). Este proceso de retroalimentación con lo que ocurre a nuestro alrededor le da un papel de vital importancia para entender la vejez y el envejecimiento en nuestra sociedad (Torrejón, 2007). Así, una aproximación al imaginario social de la vejez y el envejecimiento a través de los medios de comunicación, unido a una revisión bibliográfica amplia, nos permite, como apunta Torrejón (2007), conocer qué creencias y representaciones circulan en torno a esta temática.

En esta investigación y dado que no es su objeto, no analizaremos el contenido de estas comunicaciones pero sí puntualizaremos dos cuestiones en este sentido: en primer lugar, ha de señalarse la amplitud de posibilidades de acceder a un alto y diverso número de medios de comunicación pues, no en vano, estamos inmersos en la Sociedad de la Información y del Conocimiento; y, en segundo lugar, señalaremos, de manera general, algunos aspectos que consideramos de especial interés para nuestra investigación extraídos de estudios sobre determinados medios de comunicación y de los discursos de un grupo de expertos en comunicación. De este modo, para conocer el modo en que se están construyendo



las edades en nuestra sociedad nos adentraremos en el imaginario social que existe en torno a la vejez y al envejecimiento. Para ello, a lo largo del análisis empírico que a continuación se presenta tomaremos como referencia artículos de la prensa escrita y programas televisivos donde se construye y reproduce la “realidad” del envejecimiento y la vejez y su relación con la actividad laboral. Los estereotipos que se derivan de esta construcción pueden ser muy poderosos si consideramos otros efectos asociados; no se puede olvidar que asistimos a la redefinición de las formas de envejecer y a las nuevas formas de vivir, de ser y de actuar en la vejez.

Si relacionamos el imaginario social con los temas de edad, vejez y envejecimiento, entendidos como productos históricos y socioculturales, es decir, como construcciones sociales (Parales y Dulcey-Ruiz, 2002), se comprueba que los medios de comunicación de masas corresponden a uno de los factores básicos que ha permitido la formación de una *Cultura de la Ancianidad* (Fericgla, 1992). Ésta estaría constituida por un colectivo de individuos que cuentan con valores definidos y propios, entre otras características compartidas, y que recientemente ha ganado un espacio como parte de las múltiples culturas que conforman nuestra sociedad. Según este autor, dos factores básicos han de considerarse en esta nueva formación: a) Un factor endógeno, el colectivo de mayores se habría convertido en el único módulo social anómico. Los ancianos eran espectadores pasivos del abandono al que estaban sometidos y del que eran objeto por parte del resto de los miembros de la sociedad organizados en forma de grupos de edad; y, b) Un factor exógeno, los medios de comunicación de masas (desde la televisión hasta la publicidad), han ofrecido y ofrecen un modelo de vejez feliz y despreocupada adecuado a las expectativas internas de una sociedad basada en la producción y consumo de bienes materiales y placeres psicológicos.

Desde las perspectivas de las teorías de los sistemas sociales y de las representaciones sociales, Parales y Dulcey-Ruiz (2002) plantean que los medios son un sistema social que desconstruye y (re)construye contenidos que circulan en la sociedad, sirviendo así a la elaboración de representaciones sociales. Insisten especialmente en el papel activo de los sistemas sociales y de los individuos en la transformación de dicho conocimiento, al igual que en la (re)construcción de la realidad social del envejecimiento y la vejez. Estas autoras analizaron producciones discursivas acerca del envejecimiento y la vejez en dos periódicos diarios colombianos (*El Tiempo* y *El Espectador*), entre enero y abril de 2001, y llegaron a identificar en el análisis realizado cuatro marcos interpretativos:

- a) *Marco de experiencias y relaciones*: hace referencia al envejecimiento y la vejez en el contexto relacional de la familia, vida de pareja, roles de género y, en general, a las experiencias personales asociadas al proceso de envejecimiento. En este marco el envejecimiento es un proceso inevitable y la vejez una etapa de la vida a la que se dice temer, pero que debe

enfrentarse ineludiblemente. Es el marco más general de todos y aparece en distintas secciones de la prensa. Es interesante destacar cómo el envejecimiento y la vejez, en términos de *experiencias y relaciones*, no hacen referencia exclusiva a procesos individuales o poblacionales, sino que se extienden para describir estados de cosas.

- b) *Marco de seguridad social*: la notoriedad de este marco se asocia a momentos de intenso debate acerca de la reforma de las pensiones en Colombia coincidente con la realización del estudio. Las noticias difundidas en relación con este marco ha predominado sobre el resto, de la misma manera que ha ocurrido en España en los últimos años.
- c) *Marco de problemas y desafíos socioeconómicos*: este marco, especializado y limitado a aspectos de tipo económico y demográfico ligados al envejecimiento y la vejez, demuestra la preocupación por el envejecimiento poblacional y sus efectos en el ámbito de los sistemas de seguridad social. A diferencia del marco anterior en el que se hacía referencia a la seguridad social y sus efectos en las personas, este marco alude a los efectos del envejecimiento poblacional en el campo macroeconómico principalmente. La concepción del envejecimiento y de la vejez como "carga" y "dependencia" es bastante clara.
- d) *Marco de salud y enfermedad*: aglutina temas que apuntan hacia una "medicalización" del envejecimiento y de la vejez, pero también hacia la prevención y los estilos de vida saludables.

En estos marcos, que sirven como esquemas organizadores de discursos que orientan conversaciones e interacciones, se observan varios aspectos que pueden relacionarse con la situación en nuestro país como veremos más adelante. Estos aspectos son: 1) el predominio de referencias a la vejez con énfasis en el presente, más que al envejecimiento; 2) el predominio de información referente a la seguridad y protección social, el aumento de los costos y la responsabilidad de los usuarios frente a ésta, en coherencia con el debate acerca de la necesidad de su reforma, de la relación entre envejecimiento poblacional y desarrollo sostenible, así como de la necesidad de redefinir fronteras generacionales de acuerdo con el incremento de la longevidad (Rueda, 2001); 3) el marco de *problemas y desafíos socioeconómicos* se orienta en la misma dirección, teniendo en cuenta los cambios que sugiere la disminución de la población joven y la necesidad de contar con una población mayor más activa. Esto implica la importancia de la formulación de políticas de largo alcance que den respuesta al reto del envejecimiento demográfico, sobre la base en investigaciones sistemáticas, y no en percepciones y en generalizaciones injustificadas, en prejuicios y en tendencias a la discriminación;

y, finalmente, 4) con respecto al marco de *salud y enfermedad* aunque se continúa presentando la medicalización del envejecimiento y, sobre todo, de la vejez, se tiende a eludir cada vez más la salud y la prevención. La exploración de estos marcos interpretativos existentes en los discursos sobre envejecimiento y vejez, es una forma de obtener conocimiento acerca de cómo nos relacionamos con estos fenómenos vitales, en cuanto objetos sociales. Esto supone una concepción de representación social sobre la base de las prácticas conjuntas de grupos sociales, una posición distinta a la de conceptualizar a las representaciones sociales como meros atributos mentales individuales.

Otro análisis realizado por Buchholz y Bynum en 1982, a dos mil noticias relacionadas con la vejez y las personas mayores publicadas en dos periódicos estadounidenses (New York Times y Daily Oklahoma), concluye que las imágenes presentadas en los medios no eran tan negativas ni tan pasivas como algunos críticos de los medios hacían suponer (Dulcey-Ruiz, Jaramillo y Gómez, 2004). Buchholz y Bynum sugieren que antes de preguntar por la influencia del tratamiento que los medios, y específicamente la prensa escrita, dan al tema del envejecimiento y la vejez, es preciso conocer de qué forma se presentan y cómo dicha presentación tiene variaciones en el tiempo. Para ello, exponen algunas hipótesis sugeridas por Atkins (1976): 1) a través del tiempo la presentación de imágenes de la vejez y de las personas mayores en los periódicos tiende a ser menos negativa; 2) a través del tiempo la prensa escrita tiende a presentar como más activos los roles desempeñados por las personas mayores, y, 3) El ocultamiento de situaciones referentes al envejecimiento y a la vejez en los periódicos se incrementa con el paso de los años. Las tres hipótesis se orientan hacia una dirección optimista, la cual parece coherente con lo expuesto en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1983), derivado de la primera Asamblea Mundial<sup>14</sup>.

En esta línea, Pérez Salanova (1992) argumenta que el envejecimiento de la población pocas veces es presentado en los medios de comunicación como un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad y como un logro de nuestra civilización. Aun mencionándose positivamente el aumento de la expectativa de vida, éste aparece minúsculo en relación con la proporción de personas mayores. La autora, insiste en que el tono catastrofista que envuelve la información difundida evoca más a la alarma que al reconocimiento de un fenómeno novedoso, positivo y complejo a la vez. Así mismo, señala que no es frecuente encontrar textos o

---

<sup>14</sup> Al igual que los autores Buchholz y Bynum, la autora Pérez Salanova (1992) señala la posibilidad de que decisiones como la del Consejo de las Comunidades Europeas, al designar 1993 como año de las personas mayores y de la solidaridad intergeneracional, estimulen la circulación de nuevas aproximaciones del envejecimiento que aporten una visión menos estereotipada y más diversa.

imágenes que nos informen o nos sugieran la enorme diversidad existente escondida en el colectivo de los mayores; y contrariamente a Fericgla, considera que resulta prácticamente imposible localizar reportajes que pongan de manifiesto la vejez vivida satisfactoriamente. Por ello, se hace preciso cambiar la perspectiva hacia el colectivo de los mayores: en lugar de objetivizar a los mayores hay que subjetivizarlos mediante la construcción de sujetos, y para ello es clave que se respeten las características propias del sujeto, así como los distintos niveles y edades existentes.

Morales (2000) también reconoce la importancia de los medios de comunicación en el modo en que las personas perciben la vejez. Los medios de comunicación suelen referirse al "problema de envejecer", como algo completamente ajeno a las realidades individuales de los involucrados en el proceso comunicacional, a la vez que los programas televisivos ilustran destructivamente el paso a la vejez. Según Anderson y Harwood (2004) los medios transmiten y perpetúan estereotipos de los grupos sociales y estas imágenes afectan las percepciones de los miembros del grupo, de los grupos y de las relaciones intergrupales. Para estos últimos autores, es clave el rol de los medios de comunicación masivos en el proceso de socialización de los grupos sociales. En este sentido, los medios influyen las orientaciones de los televidentes o de los lectores tanto hacia sus propios grupos como hacia otros grupos sociales. Según estudios realizados desde la psicología social intergrupal, los medios juegan un papel en el modelamiento del estatus relativo de los grupos dentro del sistema sociocultural, de modo que concretan relaciones entre grupos sociales, estereotipos, identidad de grupo, entre otros aspectos (Torrejón, 2007; Giles, Bourhis y Taylor, 1977).

Desde hace unos años, y en el ámbito de la psicología social y la comunicación, prospera una línea de investigación que tiene el objetivo de analizar cómo los medios de comunicación de masas influyen en las percepciones de la vitalidad etnolingüística de los grupos no dominantes o desfavorecidos. Más en concreto, se ha estudiado cómo utilizan la televisión los miembros de los grupos etnolingüísticos desvalorizados o no dominantes que se esfuerzan en fortalecer su identidad y vitalidad etnolingüística<sup>15</sup>. La *Teoría de la Vitalidad Etnolingüística*, que enfatiza la importancia del papel de los medios como un elemento en la fortaleza social y la

---

<sup>15</sup> La "vitalidad etnolingüística objetiva" se define como el conjunto de factores socio-estructurales que determinan la fuerza de un determinado grupo etnolingüístico: cuanto más demografía, estatus social, control económico, cultural y político tiene una comunidad más vitalidad tendrá (Giles y Viladot, 1994; Viladot, 1993; Viladot, Esteban, Nadal y Giles, 2007). En cambio la "vitalidad etnolingüística subjetiva" alude a los juicios y percepciones que tienen los distintos grupos etnolingüísticos en relación a dichos factores socio-estructurales (Harwood, Giles, y Bourhis, 1994; Bourhis, Giles y Rosenthal, 1981).

influencia de los grupos en la sociedad (Abrams y Eveland, 2000; Giles y cols., 1977), ofrece un punto de vista diferente y complementario. Siguiendo a Anderson y Harwood (2004), se podría definir la vitalidad como una medida de la *fuerza de un grupo particular en la sociedad*, es decir, del nivel de *representación demográfica, apoyo institucional y estatus* de los cuales disfruta. Para estos autores un elemento fundamental de *apoyo institucional* es la representación de un grupo en los medios. Los medios son instituciones sociales claves y su apoyo es un indicador claro de un soporte más general para el posicionamiento de un grupo en la sociedad. Los niveles de representación grupal en televisión y en otros medios son un indicador directo de la vitalidad del grupo en la sociedad. En otras palabras, el contenido de los medios es un indicador de la fuerza y de la influencia del grupo y, por lo tanto, un elemento importante que señala la naturaleza de las relaciones intergrupales en la sociedad. Así, la presencia de un grupo en televisión es reflejo de su *deseabilidad* como audiencia y esto refleja una tendencia general a ignorar a los consumidores más viejos, aunque tengan poder económico (Carrigan y Szmigin, 1999).

Relacionado con la idea de *deseabilidad*, se observa como en las imágenes que la publicidad presenta, las personas mayores no tienen cabida. Son pocas las personas mayores que aparecen en la publicidad y cuando lo hacen, suelen representar imágenes que no coinciden con la realidad que estas personas viven. Así, no reflejan la actividad, el compromiso, la agilidad y creatividad que estas personas tienen y ejercen en su vida cotidiana. En el caso de la publicidad televisiva, hay que señalar además, que es uno de los más importantes factores culturales que afecta a la sociedad moderna; la representación de la vejez y la mediana edad invade la conciencia de las personas jóvenes y genera un imaginario en relación con la edad en el que se crean fuertes miedos al rechazo y a la devaluación, a la vez que se estimula el mito de que se pueden evitar las consecuencias de la edad si se llevan a cabo una serie de estrategias individuales (Freixas, 1997).

Esta autora llevó a cabo en 1998 un estudio sobre el doble estándar del envejecimiento en la publicidad televisiva con la finalidad de corroborar si los medios de comunicación, y en concreto la televisión, nos enseñan a modelar y conformar las percepciones que tenemos de las personas mayores en relación con las diferencias por razón de sexo. El trabajo consistió en el análisis de los anuncios en los que se incluían imágenes de personas de 50 o más años de edad aparecidos durante una semana en la programación de dos canales de televisión (TVE 1 y Canal Sur). Sus resultados confirman que las personas mayores no constituyen una clientela para la publicidad, su imagen no vende, no es estética y no interesa. Esta invisibilidad de las personas de más de 50 años refleja el proceso social mediante el cual hacerse mayor es desaparecer progresivamente de la vista de los demás (Freixas, 1993). Pero además, esta invisibilidad es mayor para el caso de las mujeres, los hombres mayores aparecen con mayor frecuencia que las mujeres, y además reflejo de los prejuicios estéticos, “ellos maduran mientras que ellas

envejecen". La vejez, desde la perspectiva publicitaria, se ve sólo como decadencia o degeneración de la juventud (Friedan, 1994). La imagen física que se transmite perpetúa una gran parte de los estereotipos sociales existentes acerca de lo que es apropiado en la vejez. Así mismo, consolidan los estereotipos sociales más arraigados: las mujeres dependientes, pasivas, sin actividad laboral y los hombres carentes de cualidades para la vida cotidiana. La conclusión final que señala la autora es que se marcan límites de edad y sexo muy estrechos que no reflejan la realidad de una población activa y abierta a nuevas formas de vida.

Los resultados de investigaciones acerca de las imágenes de los mayores en los medios de comunicación y en la publicidad, concluyen, por tanto, que: 1) las personas mayores y, en especial, las mujeres se representan en los medios de comunicación en un número desproporcionadamente bajo; 2) la realidad de sus vidas está distorsionada y, en absoluto, refleja su vida cotidiana y 3) las mujeres mayores tiende a ser representadas de manera menos favorable que los hombres de su misma edad. La vejez, como se puede observar, tiende a ser representada de forma negativa y estereotipada, y se vincula con males, fracaso e infelicidad (Aronoff, 1974). Ello supone: por un lado, que las personas mayores suelen ser invisibles para los medios, en especial para los grandes medios de comunicación; en ellos aparecen poco y cuando aparecen, su imagen es homogénea y se corresponde con un perfil obsoleto que no refleja la realidad plural de las personas mayores actuales. Y, por otro lado, que al presentar insistentemente una imagen sesgada y tópica que no se ajusta a la realidad, se afianza y retroalimenta una percepción negativa del envejecimiento que origina marginación y exclusión y, consecuentemente, dificulta la visibilidad de otras formas de ser mayor que provocarían menos rechazo y menos miedo a envejecer.

Con ocasión de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, el Centro Internacional de la Longevidad (ILC, 2002) organizó en Madrid, un seminario sobre envejecimiento y medios de comunicación al que asistieron numerosos científicos y periodistas. Greengross (2002) planteaba entonces los siguientes interrogantes: ¿Cómo tratan los medios el envejecimiento de la sociedad?, ¿lo consideran un logro o una amenaza?, ¿los adultos mayores son ciudadanos saludables, activos y participantes en nuestra sociedad o son simplemente beneficiarios para los sistemas sociales y de salud? Obviamente, de la percepción que tengamos de las situaciones y de las personas, dependerá la manera como nos relacionemos con ellas y el papel que le asignemos. Sin duda, los medios deberían nutrirse de los hallazgos derivados de la investigación científica y no de concepciones estereotipadas en esta materia; por ello, nos parece interesante destacar algunas ideas extraídas de los discursos expuestos en dicho seminario dada su relación con nuestro tema de estudio.

Robert Butler acuñó, en 1969, el término *etarismo o edadismo (ageism)* para referirse a comportamientos prejuiciados y discriminatorios en relación con un grupo de edad específico y, en particular, con el de las personas viejas (Dulcey-Ruiz, Jaramillo y Gómez, 2004). El etarismo implicaría considerar a todos los mayores como si fuesen en general poco atractivos, poco inteligentes, asexuados, poco productivos y seniles (Butler, 1969). Por su parte, Bodily (1994) agrega que el *edadismo* sería un concepto mucho más amplio, que implica juzgar la edad de forma irreflexiva y descontextualizada, como si fuera, por sí sola, explicación suficiente del comportamiento y de la experiencia social. Para Restrepo (2004) el problema de fondo no es si el mayor figura o no en los medios de comunicación, sino si la imagen del mayor que los medios proyectan es una realidad tan incompleta como todo lo que muestran los medios sobre la vida de la sociedad. Este autor defiende que el registro que hacen los medios de las personas mayores considerándolas más como problema que como solución, más como receptoras que como dadoras, coincide en buena parte con el que hacen de los niños y de los pobres e ilustra cómo los medios tienden a elegir el camino de la exclusión y de la visión predominantemente negativa de la vejez debido al poco aprecio y aprovechamiento del valor de todas las edades. Esta visión incompleta encierra a la sociedad en el marco limitado de los estereotipos y sin proyecciones hacia el futuro. Ese mismo fatalismo proyectado desde los medios, está condenando a los mayores a cumplir un papel limitado o a no cumplir papel alguno dentro de la sociedad. Dentro del inventario de recursos de la sociedad, los medios no contabilizan a los mayores en el haber, sino en la columna del debe, por tanto, se hace un balance deficitario por desconocimiento de los activos que posee la sociedad. Como propuestas para cambiar esta situación, el autor sugiere: hacer un periodismo de servicio, impulsor de la investigación y la participación; el retorno a las fuentes del periodismo auténticamente interesado en el bienestar público; y, la recuperación de la palabra por parte de la sociedad.

Por su parte, Flores-Guerrero (2004) se aleja del análisis centrado en lo que informan los medios de comunicación sobre la vejez, y destaca la importancia de averiguar desde qué perspectiva de edad los medios de comunicación transmiten y comunican la realidad. Así, los medios de comunicación, en estos momentos, se pliegan al mercado y la perspectiva desde la cual informan es el perfil del consumidor actual o potencial consumidor, es decir, desde la óptica de los adultos en plena actividad económica y de niños y adolescentes como reales y presentes consumidores. Por tanto, la prensa está informando desde una perspectiva de mercado, ubicado en los colectivos potencialmente consumidores, de los que se excluye al colectivo de mayores. En relación con esta idea, Rey (2004) apunta que los medios son lugares de representación del temor a la vejez y del ideal de la juventud pues han contribuido a un imaginario del cuerpo joven, de la salud, de lo light y también de lo fugaz y de lo instantáneo. No son los mayores los que tienen más visibilidad, y cuando se les visibiliza por parte de los medios, se les representa



de acuerdo con dos categorías: los viejos como sujetos a los cuales hay que proteger; y los viejos como sujetos de superación. Todo ello tiene que ver con una sociedad que cambia sus reglas de comprensión y de representación de las edades, de la autoridad, de las formas de relación y de los procesos de socialización, en la que hay una sobreestimación de la velocidad sobre la lentitud, del corto plazo frente al largo plazo, de la fragmentación sobre la consistencia.

En este sentido, en el *Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo* (IMSERSO, 2011), se concluye que la imagen de las personas mayores está cambiando a medida que emerge la heterogeneidad de este grupo social. No hay una única imagen social de las personas mayores, aunque la reflejada en los medios de comunicación es la vinculada al estereotipo de pasividad, enfermedad, declive, deterioro y falta de autonomía personal. Los medios han reflejado una imagen estereotipada negativa de las personas mayores y, con frecuencia, aún continúan haciéndolo por simplificación, al tratar a las personas mayores como si se tratara de un grupo social homogéneo. Sin embargo, se vislumbra la diversificación en el tratamiento mediático de las personas mayores informando sobre sus nuevas formas de presencia social, con rasgos más positivos y vitales. Por tanto, junto a esta imagen negativa que aún persiste, comienza a reflejarse una imagen positiva de personas mayores activas, saludables y participativas. No se puede obviar que la publicidad gira en torno al consumo y las personas mayores actuales ocupan importantes cuotas de mercado de bienes, productos y servicios, con una tendencia al crecimiento determinada por el peso demográfico y por las características del propio colectivo, que los convierte en un emergente colectivo de consumidores. Las personas entre los 65 y los 80 años tienen, en general, un buen estado de salud y una educación y un poder adquisitivo mayor que el de las personas mayores que las han precedido; de ahí el interés del mercado por captar esta franja de consumidores, adoptando un cambio estratégico en el mercado hacia la producción de productos y servicios destinados a las personas mayores.

Así mismo, si se atiende a la línea editorial de cada medio, se presenta una imagen de las personas mayores más o menos acorde con rasgos tradicionales conservadores o bien con rasgos novedosos progresistas. En esta línea, en el estudio *Percepciones sociales hacia las Personas Mayores* (IMSERSO, 2002) se corrobora que dependiendo del medio, el proceso de envejecimiento se refleja en un sentido más positivo o negativo. El mismo uso de la terminología *vejez* o *proceso de envejecimiento* denota unas connotaciones que influyen a la hora de transmitir las informaciones. En general, destaca la tendencia de personalizar, de individualizar a las personas mayores activas y de anonimizar a las personas mayores que no lo son; esto es, visibilizar de forma individual el hecho positivo y colectivizar lo negativo extrapolándolo a todo el grupo de personas mayores. La importancia de difundir una imagen que se ajuste a la realidad de las personas mayores actuales en su diversidad, es una necesidad ineludible y su logro depende



del propio liderazgo que las personas mayores desarrollen. De hecho, las personas mayores a través de sus organizaciones representativas, hace años que vienen denunciando esta situación y reclamando su *derecho a una imagen social pertinente*, es decir, a una imagen que refleje su realidad como colectivo que forma parte de la sociedad. Este hecho es de suma importancia dada su relación con los diagnósticos elaborados en torno a las necesidades de este colectivo y, en consecuencia, con las actuaciones a poner en marcha para afrontarlas.

Podríamos afirmar que la realidad social de los mayores se va alejando de los estereotipos. Sin embargo, aún perdura esta dicotomía y se comprueba que existen “elementos” que contribuyen a que la imagen negativa permanezca en contraposición con las que se abren paso para superar el estereotipo social, convirtiéndose en posibles límites al envejecimiento activo y saludable. Por ello, la manera como se presenta a las personas mayores en los medios de comunicación debe reflejar su realidad actual y, por tanto, su heterogeneidad, su diversidad, su aportación social y económica, su satisfacción con su vida, etc. Quizás, el primer paso a dar sería definir la situación presente y, para ello, no se puede obviar la posición dominante que trata de imponer una única y simplificadora lectura de los hechos. Por tanto, es clave aproximarnos a los imaginarios sociales, entendidos como aquellas representaciones colectivas que rigen los sistemas de identificación y de integración social y que hacen visible la invisibilidad social (Pintos, 1995). En tal sentido, como señala Rey (1999), los medios visibilizan actores y construyen agendas de opinión. Son escenarios de representación de lo social, donde circulan significados y atribuciones sociales y, sobre todo, propuestas de interpretación.

De este modo, conociendo el imaginario social de la vejez y del envejecimiento es más probable pensar en estrategias que persigan cambiar los estereotipos negativos que giran sobre la vejez, así como aprovechar aquellos que son positivos, especialmente los que involucran la participación activa de los adultos mayores en todos los ámbitos de nuestra sociedad, no sólo como espectadores sino como ciudadanos. Borrero (2002) argumenta que según las ideas y el conocimiento que se tengan del envejecimiento y de la vejez, las decisiones y acciones que se tomen al respecto servirán para avanzar o para retroceder. Resulta necesaria, pues, una aproximación al imaginario social en torno a la vejez y al envejecimiento, si partimos de la base de que “la vejez no será sino lo que quiera que sea la sociedad que la crea”.

### 2.1.3.2. ¿CÓMO SE PERCIBEN LOS MAYORES A SÍ MISMOS?

Como hemos señalado, las personas mayores aparecen frecuentemente en los medios de comunicación con unos marcados estereotipos negativos. Ello forma parte de la realidad, pero también existen “otras realidades”, más positivas, que no suelen mostrarse en los medios con igual frecuencia e insistencia. Para los medios de comunicación, esta realidad plural de la vida cotidiana de los mayores, a veces, parece no existir. Así mismo, los medios de comunicación se refieren a las personas mayores como si se tratara de un grupo social homogéneo, mostrando una imagen única de la persona mayor y del envejecimiento, que hace que muchas personas mayores la interioricen y asuman un sentimiento de inutilidad. Este sentimiento está íntimamente unido a la propia dignidad, a la autoestima, de hecho, en el año 2002 un informe de la UE puso de manifiesto que dos de cada tres europeos mayores de 55 años se sentían infravalorados por la sociedad y descubrieron que *“lo que más les gustaría es que cambiara el trato condescendiente que les da la sociedad y, sobre todo, dejar de ser vistos como una carga”* (Libro Blanco del Envejecimiento Activo, 2011).

Según han corroborado varios estudios, las personas de edad tienen una imagen más positiva de sí mismas que la imagen que socialmente se les asigna. Así, un 36,2% de la sociedad española piensa que las personas mayores no pueden valerse por sí mismas y necesitan ayuda; frente a esta opinión sólo un 8,1% de personas de 65 y más años piensan lo mismo (IMSERSO/CIS, 2009). Además, esta imagen de sí mismas suele ser muy positiva; de hecho, entre las personas mayores españolas, nueve de cada diez se ven a sí mismas como “solidarias” (91%) y un “apoyo para los demás” (87%), teniendo ambos atributos una marcada proyección social y hacia el entorno, en oposición a la imagen que en ocasiones se proyecta de los mayores como retraídos sobre sí mismos, huraños y egoístas. Así mismo, ocho de cada diez se perciben como personas “cariñosas” (84%), “alegres” (80%) y “divertidas” (77%). Alrededor del 70% se aprecian como “productivas” (74%) y “vitales” (72%), e incluso, un 68% se consideran “sanas”. Por el contrario, los porcentajes de personas que hacen suyas imágenes con atributos negativos son muy reducidos; como “egoístas”, “un estorbo” y “gruñonas” se perciben menos del 8% de las personas mayores, “tristes” o “ignorantes” sólo se ven el 12% mientras que por “aburridas” únicamente se tienen el 15%. Tan sólo el porcentaje de las personas que ven al propio colectivo de mayores como “improductivas”, “pasivas” y “enfermas”, tienen

una cierta relevancia; uno de cada cinco mayores se percibe como “improductivo” (19%) o “pasivo” (22%) y casi uno de cada tres (28%) se ve como enfermo (Simple Lógica Investigación, 2008).

La diferencia con la idea de cómo las personas mayores piensan que los percibe la sociedad muestra diferencias significativas. En conjunto esas diferencias reflejan que entre los mayores es menos favorable la percepción que ellos tienen acerca de cómo son vistos por la sociedad que la imagen que tienen de sí mismos como colectivo. Si bien sigue prevaleciendo entre las personas mayores de 65 años la idea de que la imagen que tiene la sociedad del colectivo es una imagen con características positivas: “cariñosas” (46%), “solidarias” (45%), “alegres” (45%), “un apoyo” (44%), “divertidas” (43%) y “sabias” (41%), siendo la proporción de los que así piensan, cuatro de cada diez mayores. Se reduce todavía más el porcentaje de quienes piensan que la sociedad los percibe como “vitales” (37%) y “productivos” (36%), siendo el más reducido de todos el porcentaje de las personas mayores que piensan que la sociedad los percibe como personas “sanas”, únicamente el 29%, cinco puntos inferior al de quienes piensan que las consideran “enfermas”. Estos datos señalan que los mayores consideran que la sociedad los percibe como enfermos en mayor medida de cómo ellos se perciben a sí mismos como colectivo<sup>16</sup>. De la misma manera, el estudio realizado sobre *Imágenes y valoración social de la vejez* (Imsero/UAM, 1992) desvela que más del 60% de la población española considera que a partir de los 65 años existe un fuerte deterioro de la salud, que la mayor parte de las personas mayores de esta edad tienen incapacidades que las hacen depender de los demás, que son inflexibles y menos activas; y, para más de un 50% de la población, las personas mayores de 65 años son seniles, peores en el trabajo y que resuelven peor los problemas que los más jóvenes (Fernández-Ballesteros, 2011).

Si observamos los atributos negativos con los que los mayores piensan que la sociedad los asocia, se confirma su idea sobre la percepción más negativa que la sociedad tiene de ellos que la que ellos tienen de sí mismos. Efectivamente, los porcentajes para los atributos negativos con los que los mayores piensan que los

---

<sup>16</sup> En este sentido, es interesante señalar los resultados del estudio “Encuesta de Necesidades de los Ancianos en Chile”, promovida por la Organización Panamericana de la Salud que recoge la percepción de los senescentes frente a su propia salud y funcionalidad para las actividades cotidianas, como indicadores de bienestar físico, mental y social. Según los propios mayores, sus problemas más importantes están relacionados con las exigencias económicas y de salud, representando lo económico la principal preocupación para los menores de 75, mientras la salud se manifestó como tema prioritario sólo en los grupos más altos, especialmente en mujeres. Aquí surge un elemento clave para el rediseño de las políticas dirigidas a la vejez, y es que culturalmente existe un acondicionamiento para considerarlos como “enfermos”. Este estudio revela que los mismos afectados declararon sentirse “sanos” en más del 65% de los casos.

asocia la sociedad son en todos los casos superiores a los que se registran cuando son los propios mayores quienes se los atribuyen. Atendiendo a la proporción de quienes mencionan cada uno de esos atributos negativos, se observan dos grandes grupos: a) El primer grupo de atributos lo constituyen los mencionados por uno de cada tres informantes y se refieren a las personas mayores como “enfermas” (34%), “pasivas” (31%), “improductivas” (31%) y “un estorbo” (30%); y, b) el segundo, se sitúa alrededor de uno de cada cinco y mencionan las restantes características negativas como atributos con que la sociedad identifica a los mayores: “aburridas” (25%), “egoístas” (22%), “tristes” (21%), “gruñonas” (19%) e “ignorantes” (18%).

Desde una perspectiva cualitativa, la investigación sobre percepciones de las personas mayores (Imsero/CIMOP, 2002) también resaltó la relevancia de la dimensión activo-pasivo a la hora de describir a las personas mayores, constatando también que se ha producido un rejuvenecimiento de los mayores. Incluso el uso de los términos envejecimiento y vejez, como ya hemos adelantado, proyecta una imagen contrapuesta, mientras que el primero es un proceso cargado de expectativas y vitalidad, la vejez supone un estado irreversible y altamente negativo. La sustitución del concepto de envejecimiento por el de vejez denota una imagen social y cultural más dinámica de las personas mayores. En general, parece que las imágenes negativas en relación con los mayores han disminuido en los últimos años, sin embargo, sigue siendo más bajo el porcentaje de los mayores que piensan que son una carga, que el del conjunto de la sociedad. Otros datos que reflejan el cambio por el que atraviesa la autopercepción que tienen las personas mayores, es que dos de cada tres consideran su situación mejor que la de sus padres cuando tenían su edad, y mayoritariamente piensan que gozan de buena salud (en 1993, un 37% de la población mayor se consideraba con buen estado de salud y en 2010 el 45% según datos de EPM, Imsero 2010).

En general, las personas mayores tienen una imagen de sí mismas saludable, útil y alegre: en un 55% de los casos, están satisfechas con su situación. Además, un 36% de las personas mayores considera que ser mayor no depende de la edad y existe una clara ruptura entre la edad legal de jubilación y la entrada en la vejez. La tendencia creciente entre las personas mayores es entender la entrada en la vejez como un hecho no cronológico y dependiente de otros factores. Como indicador de la manera en que se construye socialmente la vejez, la encuesta dirigida a mujeres mayores de 65 años del Instituto de la Mujer (2004) también indagó sobre la edad a la que las mujeres consideran que una persona es mayor. Los resultados muestran el escaso significado de los 65 años como umbral de la vejez, tan sólo una de cada diez mujeres considera que una mujer o un hombre son mayores a esa edad. En la distribución de edades de acceso a la vejez según las mujeres mayores, el valor más frecuente son los 70 años, con el respaldo de una de cada cinco mujeres, tanto para ellas mismas como para los varones. El valor medio resulta un poco más alto 71,9 años, tanto para hombres como para mujeres.

Investigaciones anteriores muestran cómo la imagen que tienen los niños de las personas mayores es tremendamente positiva, estableciendo una clara diferencia entre las personas mayores que sitúan en un proceso de envejecimiento (ocupadas, con expectativas, proyectos, etc.) y aquellas que han entrado en la vejez (inactivas). Esta percepción se transforma en negativa en los años de la adolescencia, para recuperar una imagen positiva a partir de la juventud (*Percepciones de la sociedad hacia las personas mayores*, Imsero, 2002; *Las percepciones de los niños hacia los mayores*, Imsero, 2010; *Encuesta de la Juventud Española*, Instituto de la Juventud, 2008). En esta línea, un estudio realizado en Chile en 2007<sup>17</sup> destaca que los jóvenes tienden a ver a las personas mayores como “conservadores” y en mayor medida a los hombres (76% frente al 68,33% para las mujeres); además, se observa un consenso entre los jóvenes para calificar a las personas mayores como personas “enfermizas”, “frágiles”, “marginadas”, “desvaloradas socialmente” y “dependientes”. Estas imágenes pueden relacionarse tanto con la idea de una pérdida de la vitalidad física, como con la impresión de una progresiva desvinculación de la sociedad. Así mismo, entre un 49% y 53%, los considera como “ciudadanos pasivos” y un 48% como personas “productivas” sólo para el caso de los hombres, en este atributo las mujeres no fueron evaluadas ni positiva ni negativamente. Estas diferencias podrían relacionarse con variables de género, la gran parte de las actuales mujeres mayores no desarrollaron durante su juventud y adultez una actividad remunerada, que generalmente se asocia con productividad, lo que puede explicar la falta de una tendencia clara en este atributo para ellas (Arnold-Cathalifaud, Thumala, Urquiza y Ojeda, 2007).

En general, las imágenes que los jóvenes construyen en torno a la vejez tienden a ser negativas. Esto confirma que los estereotipos sobre la vejez están fuertemente marcados por evaluaciones negativas en las atribuciones de los jóvenes. Los resultados de este estudio constatan que las atribuciones que asignan los jóvenes chilenos a la vejez apuntan a una idea de decadencia, que se traduce en la exclusión social para este grupo etario. Este proceso se desarrolla a partir de un vacío de roles positivos, comúnmente denominado *muerte social* y en sentimientos de *soledad*. Estos efectos se multiplican en tanto las solidaridades intergeneracionales entran también en crisis. El hecho de que la mayoría de los jóvenes encuestados percibe la

---

<sup>17</sup> Esta investigación, desarrollada en el marco del proyecto Anillos de Ciencias Sociales patrocinado por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt) y el Banco Mundial, tenía como finalidad conocer la mirada que los jóvenes chilenos tenían sobre la vejez. El trabajo destaca que en gran medida las minusvalías de las personas mayores son producto de su exclusión social y de un contexto cultural desfavorable, más que de su estado físico o condición mental. Los resultados mostraron un predominio de imágenes negativas que son generalizadas y proyectadas sobre la vejez, las que podrían estar afectando las perspectivas de bienestar de los adultos mayores actuales y futuros en un contexto creciente de envejecimiento poblacional y aumento de las expectativas de vida.

vejez como una desgracia, posiblemente tenga relación con la sobrevaloración que actualmente se tiene de la juventud. En nuestro modelo de sociedad la realización personal se asocia al éxito y éste es vinculado al logro de estatus y dinero, las capacidades competitivas son atribuidas mayoritariamente a los jóvenes y adultos jóvenes. Aparentemente, para estos jóvenes, la vejez provocaría angustia o vergüenza. Sin duda, gran parte de estas impresiones se recogen desde imágenes que circulan en la sociedad, las cuales presentan como adultos exitosos a aquellos que parecen o luchan por no envejecer. Todo lo anterior contribuye a la configuración de un entorno social *gerontofóbico*, en el que predomina cierta discriminación hacia las personas consideradas como “viejas” y temores manifiestos ante el propio envejecimiento.

Finalmente, se debe destacar que el tener imágenes negativas y pesimistas sobre la vejez, no deja de ser también un problema para todos. Las imágenes constituyen expectativas sobre el futuro y todos envejecemos con los estereotipos que reproducimos. Paradójicamente, las personas quieren y pueden vivir más años que sus ancestros, pero no desean ser ancianos. En este sentido, se puede afirmar que el envejecimiento de nuestra población se sustenta sobre estructuras sociales y representaciones que le dan la espalda a estos procesos. Las imágenes que tiene la sociedad actual respecto a la senectud, corresponden a patrones culturales de negación, de no querer reconocer que el envejecimiento es una situación insoslayable para el ser humano (Lolas, 2006). En palabras del autor: “esta dualidad entre la consideración externa y la interna es crucial para entender algunos problemas psicológicos asociados a esta etapa de la vida. El “sentido” que dan los demás a una vida, contrasta a veces agudamente con el “significado” que a sí mismas se dan las personas. El sentido social está asociado a la ética del trabajo. Hacer es más importante que ser, y esta es la base de la categorización usual entre adultos. El significado personal en cambio, es una construcción individual de identidad. Y así como hay una discrepancia entre el cuerpo percibido por las propias personas y el mismo cuerpo percibido por otros, así también la imagen interna difiere al ser construida por el sujeto o por el grupo al cual pertenece”.

Por lo señalado, creemos que comenzar a develar las imágenes que predominan en nuestra sociedad sobre la vejez puede resultar un aporte a su reflexión y cuestionamiento, lo que constituye un paso en la dirección de cambiarlas y con ello mitigar los efectos no deseados de las representaciones que prescriben normas de comportamiento que restringen las efectivas posibilidades de los que envejecen. Por tanto, parece que se defiende la evolución de una imagen negativa, homogénea, monótona e incompleta de las personas de edad, a una imagen más heterogénea que se ajusta más a la realidad, en la que la segmentación del colectivo de personas mayores por cohortes de edad está marcando las pautas de un envejecimiento con éxito. Esta realidad heterogénea de las personas mayores también se está abriendo paso en los medios de comunicación ante la presión de la

nueva realidad emergente de este grupo de población y de la influencia de las políticas de comunicación emprendidas por las administraciones públicas. Sin embargo, esta realidad no se ha materializado, al menos en su totalidad, en el diagnóstico que sustenta las estrategias para la prolongación de la vida activa.

#### **2.1.4. “HACERSE MAYOR” EN LAS TEORÍAS PSICOSOCIALES Y SOCIOLÓGICAS EXPLICATIVAS DEL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO**

El envejecimiento es un proceso individual, multifactorial y complejo tal como señalan las distintas teorías que tratan de explicarlo. Cada sujeto internaliza y afronta este proceso, en el que intervienen diversos factores de carácter hereditario, de sexo, de estilo de vida y relaciones afectivas, de manera diferente. Esto ha contribuido a originar diferentes conceptos sobre el envejecimiento. Al mismo tiempo, la diversidad de concepciones sobre el envejecimiento de las diferentes disciplinas, además de resaltar la complejidad del tema, pone de manifiesto que el envejecimiento también depende de la valoración que cada sociedad, persona, institución, estado, etc. le otorgue no sólo a la manifestación física, sino también al proceso en sí mismo.

Para comprender la nueva sociedad del mayor, así como los nuevos mayores nos acercaremos a los diferentes enfoques desde los que se han estudiado el envejecimiento. A finales de los años 30, y dentro de la corriente funcional-estructuralista, se empieza a concebir una transformación en la estructura por edades como consecuencia de las transformaciones sociales de la posguerra que conllevan comportamientos diferentes por parte de las distintas cohortes de edad. Así mismo, existe una tradición anglosajona interesada en estudiar la heterogeneidad de las biografías vitales, que más tarde siguen otros autores iniciándose toda una corriente sociológica que viene a enriquecer el complejo proceso de envejecimiento y a defender el peso de las personas mayores en la sociedad y la heterogeneidad que las envuelve. Aún así, el interés por el estudio de



las diferentes edades es bastante desigual; la vejez, por ejemplo, ha sido objeto de interés casi exclusivo de las ciencias médicas y geriatría (Gutiérrez y Ríos, 2006), hasta hace relativamente poco tiempo. Por su parte, en los estudios antropológicos sobre la ancianidad destaca el debate naturaleza-cultura y el deseo por demostrar que la modernidad ha ido en detrimento del estatus atribuido a los ancianos (el contraste entre el estatus prestigioso de los ancianos en sociedades primitivas frente a los estatus carentes de roles que reciben en la sociedad moderna).

El desarrollo teórico ha evolucionado del particularismo histórico y el estructural-funcionalismo a la teoría crítica pasando por el marxismo estructural y las aproximaciones subculturales. Unido a ello, se encuentran las últimas tendencias en los estudios sobre ancianidad que se sitúan a caballo entre la llamada “gerontología crítica” y las corrientes interpretativas y hermenéuticas. Por una parte, se discute la visión homogeneizadora y pasiva de los mayores difundida por las teorías de la modernización y de la subcultura, analizando las múltiples facetas que presenta la constante ambigüedad de su estatus. Por otra parte, se indaga en las formas de autoorganización y resistencia de los mayores, lo cual se vincula con movimientos políticos, recuperando conceptos como los de *hegemonía*, *habitus*, *discurso* y *poder*. Finalmente, se exploran nuevas formas de representar las comunidades ancianas, ya sea renovando las retóricas textuales, o bien situándolas en contextos macrosociales (Feixa, 1996). De este modo, mientras que las primeras teorías se centran sobre todo en las dificultades de las personas para adaptarse a los cambios producidos por la edad con la impronta del funcionalismo, las perspectivas últimas tiene en cuenta los aspectos sociales de la edad y del envejecimiento., contextualizando la vejez tanto en el marco individual de la historia personal de cada persona, como en el marco más amplio de los distintos procesos económicos y políticos. Así, frente al positivismo y empirismo surge una perspectiva postmoderna del envejecimiento que analiza la vejez como una dimensión importante del cambio social que debilita los límites que separan la juventud, la edad madura y la vejez.

Las teorías del envejecimiento que desarrollaremos, se enmarcan dentro de las denominadas teorías psicosociales y teorías sociológicas del envejecimiento y tratan de explicar los comportamientos y las capacidades de relaciones de las personas cuando llegan al estado de senescencia. Se distinguen múltiples modelos sobre la vejez que explican aspectos parciales de la misma, dentro de las **teorías psicosociales** consideramos oportuno hacer una referencia a las *teorías de la personalidad*<sup>18</sup>. Seguiremos a Mishara y Riedel (2000) y partiremos del concepto de

---

<sup>18</sup> Estas teorías se clasifican en tres grupos que tratan de explicar las causas de las diferencias de personalidad entre los mayores y los jóvenes: 1) Teorías psicodinámicas de la personalidad: se basa en la existencia de determinantes inconscientes e históricos de la personalidad para explicar la diferencia de personalidad joven-anciano en la gran cantidad de material inconsciente residual que se halla en el anciano y establece la hipótesis de que la falta de energía es imputable al rechazo y al



personalidad dado por Allport “la organización dinámica interna de los sistemas psicológicos del individuo que determinan su propio ajuste al entorno”. Estas teorías se agrupan entorno a dos perspectivas: 1) aquellas que consideran la vejez como una etapa más dentro del ciclo vital: se basan en las aportaciones de Erikson que explican el desarrollo humano como una búsqueda de identidad personal desde la infancia, en donde el individuo busca la integridad de su persona o del Yo, la cual supone la aceptación de la vida hasta el presente con sus aspectos positivos y negativos sin acusar limitaciones negativas por ello. Si la integridad se da, el individuo alcanza el final de su vida con un sentido de realización personal, mientras que si no se da, el individuo rechaza lo que ha sido su vida y se da cuenta de que no hay tiempo para enmendarlo (Di Giglio, 2002); y, 2) aquellas que la consideran como proceso: consideran el proceso vital incluido la ancianidad, como un desarrollo dialéctico originado por ideas y acciones contradictorias a las que constantemente se exponen los humanos en un medio ambiente cambiante. Bajo esta perspectiva, la tarea del desarrollo humano y personal no se completa nunca y cuando parece que el sujeto está más cerca de alcanzar el objetivo, se le plantea nuevas exigencias contradictorias (Moragas, 1991). Esta teoría basa su argumento en reconocer el dinamismo entre el medio ambiente, la situación y las reacciones del sujeto.

En relación con la personalidad de los ancianos, existe una clasificación que, aunque actualmente no despierta gran interés dada la variedad de personalidades existentes, refleja algunas características que en este estudio adquieren importancia cuando se comparan con las percepciones y actitudes que la población manifiesta ante la jubilación y/o la prolongación de la vida laboral en edades avanzadas. La tipología de personalidad de los ancianos es la siguiente: 1) el maduro: individuo estable, bien integrado y que disfruta de la vida; 2) el pasivo: individuo desacoplado por voluntad propia que prefiere pocas actividades y que se encuentra satisfecho porque puede descansar; 3) el defensivo: es rígido, activo, disciplinado, individualista que se integra en numerosas actividades ya que no soporta la inactividad; 4) el colérico: culpa a los demás y les responsabiliza de sus frustraciones y limitaciones; y, 5) el autoagresivo: se odia así mismo, está deprimido y aislado. Los tres primeros tipos se integran bien con la sociedad y se han adaptado

---

mantenimiento del equilibrio normal del sistema; 2) Teorías conductistas: para este enfoque la personalidad es el resultado de las condiciones de aprendizaje y del entorno. Éstas indican que la brecha de personalidades entre generaciones se basa en que la historia del acondicionamiento siendo más largo ha podido dar lugar a la adquisición de un comportamiento en respuesta a una situación, mientras que establecería una conducta estereotipada en respuesta a otra; y, 3) Teorías humanistas: proponen que la personalidad se crea en libertad y según los objetivos de la persona. Esto explicaría la diferencia entre las personalidades del joven y el viejo considerando el futuro que huye y el sentido del sí y explicaría el comportamiento del presente en función de las perspectivas del futuro.

con éxito al envejecimiento, mientras que los dos últimos luchan en contra del envejecimiento y sus manifestaciones (Moragas, 1991). En esta misma línea, Neugarten (1968) establece cuatro tipos básicos de personalidad y cada uno de ellos tiene una forma propia de adaptación al envejecimiento:

1. *Personalidad de tipo integrado*: Aquellas que se acompañan de niveles de adaptación superior. Las personas presentan actitudes y comportamientos flexibles y un alto nivel de satisfacción;
2. *Personalidad de tipo blindado*: Tienen buenos niveles de adaptación, caracterizados por el mantenimiento de los roles y la una escasa disposición a nuevas experiencias;
3. *Personalidad de tipo pasivo-dependiente*: Se caracteriza por una necesidad de constante apoyo o por apatía o pasividad para con el entorno; y, finalmente,
4. *Personalidad de tipo no integrado*: Muestran un bajo nivel de actividad, tanto en lo físico como en lo psíquico.

El estudio de la personalidad del mayor debe abarcar tres aspectos: la evolución interna (estados emotivos, pensamientos y concepción del sí); el comportamiento externo (respuesta o ausencia de la misma ante situaciones nuevas y pasadas); y, el ambiente externo (Mishara y Riedel, 2000). En todos estos aspectos es importante el término *autoconcepto* y el aceptar que las personas mayores se sentirán satisfechos cuando exista proporcionalidad entre lo que piensan los demás y ellos mismos de su persona, hecho poco probable tal como hemos analizado anteriormente. La autovaloración del mayor se enfoca en el aceptar y reconocer la disminución de sus funciones. La autoestima es mayor en los adultos mayores que en los jóvenes y se hace incluso mayor cuando la persona es más libre para adaptar su rol a las menores exigencias sociales (Moragas, 1991). En este sentido, se podría deducir que aquellas medidas o estrategias que intentan asignar un rol que conlleva una serie de exigencias sociales (y laborales) a la población a la que van destinada (como es el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa), no conseguirán un alto grado de aceptación social, además, de disminuir la autoestima.

Por su parte, la *teoría Psicoecológica* defendida por Lawton (1980) parte de la idea de que cada persona intenta lograr en cada etapa de su vida el equilibrio entre sus propias competencias y las presiones del medio ambiente. Se apoya en la dialéctica “yo-medio” y, a juicio de este autor se les podría denominar post-positivistas. Si consideramos la competencia como la capacidad para realizar una actividad y el medio como las condiciones materiales y personales que posicionan al sujeto en la estructura social, el equilibrio al que alude esta teoría chocaría con la estandarización de la acción pública dirigida a una población heterogénea. En esta

línea, si bajo la aparente homogeneidad que asegura la identidad de edad, existe una diversidad de “vejezes”, con la noción de envejecimiento activo (y más concretamente, con las estrategias para la prolongación de la vida activa) se intenta homogeneizar a una población con realidades personales y laborales, competencias y grados de adaptación muy diferentes. Así mismo, y siguiendo *la teoría del etiquetaje o de la estigmatización*, etiquetar a una persona o a un colectivo, como senil, enfermizo o dependiente, conlleva que socialmente sea percibido y tratado así, modificando sus roles, su estatus y su identidad. En este sentido, la forma en que se percibe a los mayores, acaba siendo el modo en que esas personas se perciben a sí mismas, y su conducta se orientará en base a ello.

Ahora bien, estudiar el proceso de envejecimiento también implica un acercamiento a los modelos explicativos del proceso de socialización en la tercera edad. Desde la **sociología**, como reflejo de la creciente importancia que ha adquirido la vejez como etapa vital, se han elaborado diversos modelos explicativos del envejecimiento con el objeto de entender la influencia de los factores culturales y sociales sobre el mismo, la participación en la sociedad de las personas mayores, así como, el impacto demográfico y las múltiples repercusiones de los fenómenos y problemas sociales asociados al envejecimiento. Trataremos algunos de los elementos que explican dichos modelos partiendo de una doble perspectiva: a) Individual, en su aspecto biológico, psicológico y sociocultural, que analiza la relación sociedad-persona mayor. Dentro de esta perspectiva encontramos varias teorías que tratan de explicar la relación sociedad-vejez, entre éstas: teoría de la actividad; teoría de la desvinculación; teoría de la continuidad; y dentro de las teorías llamadas del conflicto: la teoría de la crisis y la teoría de la estratificación por edad; y, b) Colectiva, en cuanto al envejecimiento de la población, sus causas y consecuencias, que analiza fenómenos derivados del envejecimiento general de la población. Desde esta perspectiva, el fenómeno del envejecimiento de la población plantea dos problemas generales: la propia reproducción biológica de la sociedad (índice de reproducción demográfica) y; el trabajar y producir para muchos que ya no son productivos (teorías del conflicto).

Las *teorías funcionalistas o teorías de la socialización*, formuladas de acuerdo a los cambios de actividad producidos en los procesos que acompañan al envejecimiento, estudian el papel de los mayores desde el punto de vista de la actividad, tratando de justificar la adaptación del individuo a la vejez desde una perspectiva funcionalista (Motte y Muñoz, 2002). Desde el funcionalismo, la conducta social se comprende desde la perspectiva de la necesidad de equilibrio del sistema social, en términos de la función en la estructura de la sociedad y enfatizando los aspectos normativos del orden, del consenso y la conformidad. Estas teorías consideran el envejecimiento un problema social y se limitan a conocer cómo el individuo puede adaptarse a su nueva situación. Desde esta perspectiva, se considera la gradación por edad un elemento estructural de la sociedad que asegura la ocupación de

diferentes tipos de funciones y posiciones necesarias para el funcionamiento de la sociedad. De este modo, se entiende que es adecuado que las personas jóvenes sean promovidas a posiciones productivas, las personas adultas las ocupen y las mayores las abandonen (Bazo, 2001). Así mismo, defienden la asignación de roles sociales diferentes tras la jubilación, ya que asocian la falta de actividad con la falta de autoestima y esto merma la calidad de vida. Siguiendo sus argumentos, la persona que envejece está expuesta a sufrir y a acumular una serie de pérdidas físicas y psicológicas que reducen su autonomía y disminuyen su competencia. Dentro de este marco se inscriben tres teorías principales: 1) la teoría de la desvinculación; 2) la teoría de la actividad; y, 3) la teoría de la continuidad.

- 1) La *teoría de la desvinculación*, desarrollada por Elaine Cumming y William Henry (1961), señala que las personas van haciéndose cargo del declive de sus habilidades a medida que envejecen y, en ese mismo grado, se van distanciando de su ámbito social por decisión propia o propiciada por los otros miembros del sistema. El envejecimiento se acompaña de un distanciamiento recíproco entre las personas que envejecen y los miembros del sistema social al que pertenecen. El individuo, poco a poco, deja de relacionarse en la vida social y ésta, a su vez, le ofrece cada vez menos oportunidades. Como señala Belando (2006), el individuo se va apartando cada vez más de las relaciones sociales, reduce sus roles más activos y se centra en su vida interior y, al mismo tiempo, la sociedad va cerrando al individuo anciano posibilidades de participación y le libera de sus obligaciones y roles sociales, lo que hace que la personas se sienta feliz y satisfecha. Esta desvinculación resulta también positiva para la familia y las relaciones más cercanas, ya que ofrece la posibilidad de buscar sustitución a las tareas que la persona mayor ya no realiza y de reorganizar los roles. Se puede afirmar, por tanto, que la desvinculación es funcional para todos los que están relacionados con esta situación. Se trataría de un proceso inevitable y normal que acompaña al envejecimiento de forma progresiva, en el que gran parte de los lazos entre el individuo y la sociedad cambian, se alteran o llegan a romperse (García, 2002). Para Motte y Muñoz (2002) la desvinculación producida entre el individuo y su sistema social está asociada a un buen estado emocional, a un envejecimiento satisfactorio. La desvinculación empieza con una reducción de actividades que tienen que ver con la competitividad y productividad y tiene claro sentido adaptativo y realista. En este sentido, esta teoría se caracteriza por un retiro mutuo entre la sociedad y el anciano, un retraimiento tanto por parte de la sociedad como del individuo.

Entre los defensores iniciales de esta teoría se encuentran Cumming y Henry (1961), más tarde Schaie y Neugarten, quienes proclaman que el bienestar y la felicidad de los mayores no está en función de sentirse útiles o de ejercer una función. Si a la vejez se le dota de seguridad, ayuda suficiente y servicios, lo

determinante será el deseo de desvinculación del contexto social previo, pues de tal situación surgirá el bienestar generado por la desvinculación social. El deseo de ser útiles sólo se corresponde con la necesidad de encontrarse seguros y por el temor de verse rechazados, indefensos y desamparados (Simmons, 1945). Desde un punto de vista social, la teoría de la desvinculación respondería a dos necesidades: una, evitar que la desaparición natural de un individuo tenga repercusiones en el sistema; y otra, contribuir a la capacidad evolutiva de la sociedad permitiendo a las jóvenes generaciones retomar los sitios liberados por aquellos que se están retirando (Ortiz de la Huerta, 2002). Con esta idea dentro del contexto laboral, se estaría evitando el desempleo entre los jóvenes (y no tan jóvenes) y se pondría en cuestionamiento la prolongación de la vida laboral.

Siguiendo el planteamiento de esta teoría, en el proceso de envejecimiento las personas experimentan una separación gradual de la sociedad, un decrecimiento progresivo de la interacción entre la persona y su medio (la jubilación como ejemplo en la esfera productiva), y satisfactorio para ambos que resulta funcional. Es precisamente esto último lo que pone en entredicho esta teoría, pese a tener una larga tradición. Aunque inicialmente este proceso de desvinculación parecía tener ventajas para ambas partes, tras diferentes estudios, esta teoría es modificada para reflejar los estilos de vida tan diferentes de los mayores (Mishara y Riedel, 2000). De este modo, los resultados obtenidos en una investigación sobre obreros y empleados de la industria siderúrgica y con personas pertenecientes a la clase media, permiten una modificación de la teoría de la desvinculación: la *desvinculación transitoria*, definida por la satisfacción unida a escasos contactos sociales. Los individuos mayores son proclives a ciertas formas de aislamiento social, a modelos sociales que implican reducción de contactos sociales (Sáez Narro et al., 1993). Esta forma de comportamiento aparece como una forma de reacción a determinadas situaciones de sobrecarga, en especial en el momento de la jubilación. Pero ¿no ocurriría lo mismo ante la obligación de prolongar la vinculación (en este caso, laboral)? Consecuentemente, la desvinculación no tiene porque ser un fenómeno espontáneo y natural y, por lo tanto, buscado por el sujeto, podría ser un ajuste psicológico a los acontecimientos que ocurren fuera de la voluntad del sujeto (Ortiz de la Huerta, 2002). Por su parte, Salvarezza (1998) concluye que las personas mayores prefieren la actividad y los contactos sociales. Por ello, este autor defiende la *teoría del apego* puesto que considera que una vejez feliz viene condicionada por el apego de los mayores a sus objetos y actividades y buscarán sustitutos a los trabajos que ya no puedan seguir realizando. Además, pone especial atención en el peligro que se corre al poder convertir la teoría del desapego en el “desapego hacia los mayores”.

Como respuesta a estas críticas, los autores modifican la teoría diferenciando variables psicológicas individuales y la distinción de dos tipos de roles que sostienen a la vinculación: los “instrumentales” y los “socio-afectivos”. Los primeros se refieren principalmente a la adaptación activa al mundo exterior y los segundos a la integración interna del sistema y al mantenimiento de las configuraciones de los valores que influyen sobre sus fines (Ortiz de la Huerta, 2002). Para Cumming, por ejemplo, la diferencia de género en el proceso de envejecer estaría apoyado en que los hombres han desarrollado principalmente roles instrumentales mientras que en las mujeres son fundamentalmente socioafectivos. Posteriores formulaciones han subrayado la diferencia de las adaptaciones individuales a la vejez y han sustituido la idea de la tendencia general al retraimiento. La desvinculación vendrá determinada por la presión social, la amplitud del trabajo y la transferencia del rol y la solidaridad que la persona tenga que operar, imponiéndose las condiciones individuales de la persona en la manera de envejecer (citado por Ortiz, 2005). Sin embargo, no existe un acuerdo sobre la cuantificación de si el retraimiento es común o no, o si es beneficioso o perjudicial para el individuo afectado, aunque ciertamente una persona que gradualmente queda aislada se adaptará mejor si acepta la situación (Mishara y Riedel, 2000).

Havighurst, Neugarten y Tobin (citados en Carstensen y Edelstein, 1990), defiende que más que una disminución cuantitativa lo que se produce son cambios en la participación o vinculación. Estos autores comentan la importancia de los componentes individuales; así, según la personalidad de cada persona, unas serán más felices retirándose de la vida comunitaria, y otras siendo activas y estando integradas en la misma. Curiosamente, estos autores denotaron que la desvinculación psicológica no aparecía con la jubilación, sino diez años antes. Otra crítica a esta teoría es que la misma se basa en la lógica interna de una sola forma de cultura como es el caso de la sociedad estadounidense, y esto no es aplicable a las demás culturas. No todas las sociedades están organizadas alrededor de criterios de éxito en torno a un sistema económico de producción, en constante avance y funcionamiento, que favorece a los jóvenes (Ortiz de la Huerta, 2002). En este sentido, Hochschild también critica la falta de atención además de a las variables culturales, a las sociales y a las personales. Todas influyen en el proceso de envejecimiento, en su desigual incidencia en el tiempo y en las grandes variaciones del envejecimiento en las diferentes sociedades.

Bajo esta teoría se asegura el funcionamiento óptimo de la sociedad siguiendo una transición ordenada del poder de los mayores a los jóvenes. Sin embargo, no se tiene en cuenta que muchas personas continúan siendo activas y ejercen eficazmente sus funciones sociales en edades avanzadas. En este sentido, se subestima la necesidad de contacto e interacciones sociales cuando en

realidad la desvinculación no tiene porque se una opción definitiva e irreversible. De hecho, hay autores que hablan de *vinculación por compensación* o *desvinculación-vinculación selectiva*, es decir, se reduce la actividad social en unos ámbitos, generalmente, los laborales, pero se incrementa en otros (por ejemplo, familiares). San Román Espinosa (1990) critica la irrefutabilidad y el carácter metafísico de la teoría de Cumming y Henry al considerar que la desvinculación no es universal ni uniforme; y, cuando se produce suele ser debido a la falta de posibilidades, a las limitaciones físicas, a los insuficientes recursos económicos, a la falta de contactos, etc. Al mismo tiempo, ¿cómo se asegura el funcionamiento de un sistema cuando dicha transición no es ordenada o no se planifica de manera coherente? Aunque permite a los individuos adaptarse más adecuadamente a sus pérdidas y los protege contra situaciones de estrés, también propicia mayor egocentrismo.

- 2) La *teoría de la actividad*, contemporánea de la teoría de la desvinculación y estrechamente vinculada con la *teoría de los roles*<sup>19</sup>, para algunos autores surge para completar las lagunas de la teoría de la desvinculación, e incluso Carstensen y Edelstein (1990) afirma que no se trata de una teoría formal, sino que es una perspectiva sobre el envejecimiento que se opone a la teoría de la desvinculación. Formulada originalmente por Havighurst et al. (1968) y representada por Tartler (1961) y Atchley (1977), trata de explicar los problemas sociales y las principales causas que contribuyen a la inadaptación del anciano (Mishara y Riedel, 2000) y postula que la satisfacción de los mayores, independientemente de su edad, estará positivamente relacionada con el número de actividades en las que participen.

Esta teoría, fundamentada en la importancia de los roles del individuo como la articulación principal entre lo psicológico y lo social, considera que el individuo debe ocupar su tiempo en nuevas tareas, propias de su nuevo estado, a fin de no hundirse en la inadaptación ni en la enajenación mental y social. Por tanto, es necesario crear un estilo de vida en el anciano, que puede evidenciarse de una persona a otra de forma diferente. De este modo, cuanto mayor número de roles o actividades opcionales posea el individuo en su edad avanzada, mejor resistirá los efectos desmoralizantes al salir de los roles obligatorios a

---

<sup>19</sup> Rodríguez (1994) afirma que la teoría de la actividad se deriva de la teoría de los roles. Ésta defiende que los roles representados a lo largo de la vida nos define social y personalmente, y en la vejez estos roles se van perdiendo y la persona mayor experimenta un decremento de normas y expectativas, convirtiéndose progresivamente en una persona inútil. Siguiendo esta idea, en la teoría de la actividad se considera que la autoestima de la persona está condicionada por los roles (actividades, en este caso) que desempeña.



los que ordinariamente se le da prioridad en la vida adulta (Havighurst, 1963 y Maddox, 1963). Cuanto más activos se mantengan los mayores, más satisfactoriamente envejecerán. Sólo el individuo activo puede sentirse feliz y satisfecho, puesto que, la persona, para ser feliz ha de ser productiva y útil en el contexto donde se encuentre. De lo contrario, la desgracia y el descontento se centrarán en él (Sáez, 1997). Desde este punto de vista, se defiende que una vejez tendría que estar acompañada de nuevas actividades que sustituyan a las que se realizaban antes de la jubilación, e incluso, se defiende que éstas sean remuneradas y produzcan algún rendimiento y utilidad a otras personas (Belandó, 2006). A los mayores se les priva de ciertos roles y los que quedan distan mucho de estar claramente definidos, y la confusión resultante conduce a un estado de anomia en donde el sujeto carece de propósito e identidad. En este sentido, según la teoría de la actividad, si nuevos papeles no reemplazan a los pasados la anomia tiende a interiorizarse y el individuo se vuelve inadaptado y alineado de la situación y de si mismo. Para esta teoría la vejez lograda supone el descubrimiento de nuevos papeles o de nuevos medios de conservar los antiguos (Mishara y Riedel, 2000)

En una primera aproximación, lo más importante en esta concepción sería el resultado de la actividad, del papel o rol desarrollado que va perfilando la persona: estar socialmente involucrado independientemente del tipo de roles sociales que se desempeñen. Así, el autoconcepto, la autoestima de las personas depende de las actividades o roles que son típicas de la edad madura; son las actividades propias las que dan prestigio, poder, independencia. De ahí que las personas mayores han de intentar seguir activas, desarrollando actividades típicas de la edad madura (Buendía y Riquelme, 1994). Las actividades sociales juegan un rol “amortiguador” para atenuar el trauma de la pérdida de roles más importantes. Éstas promueven en el individuo que envejece, la reconstrucción de su propia imagen que ha sido deteriorada por las mismas pérdidas. Más tarde, en 1972, Lemond introduce una nueva variable intermedia que subraya más el aspecto cualitativo, en donde lo más importante para el sujeto son las actividades sociales que tienen sentido para él y no la actividad por sí misma. De este modo, no es tampoco el énfasis en la cantidad de interacción que se tenga sino en el hecho de tenerla pero de una manera significativa. Cariou expresa, en este sentido, que el tener diferentes roles sociales o interpersonales se relaciona de manera significativa con un nivel elevado de adaptación o de satisfacción de vida, en la edad avanzada. En la perspectiva actual esta teoría enfatiza la individualidad, el autoconcepto, y no la imagen social creada; no es la actividad por si misma lo que es provechoso, sino lo que para el individuo tiene sentido (Ortiz de la Huerta, 2002). Por tanto, se prioriza la calidad e intensidad de las relaciones interpersonales frente al número de roles asumidos, haciéndose preciso reconocer el valor de la edad y atribuir a las



personas mayores nuevos papeles valorados por la sociedad (Ortiz de la Huerta, 2002; Mishara y Riedel, 2000).

El estar o sentirnos activos puede hacernos sentir útiles, e incluso, con cierto sentimiento de bienestar; pero no existe una asociación causal entre actividad y satisfacción de vida y mucho menos cuando la actividad viene impuesta. Esta teoría puede ser una buena opción contra el aburrimiento, la soledad e incluso la enfermedad, pero el hecho de estar o sentirse activo no viene dado ni por las actividades que una persona desarrolla ni por el número de éstas. El término *activo* debe hacer referencia a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales y cívicas, no sólo a la capacidad para estar físicamente activo o participar activamente (o laboralmente). Una participación que debe permitir a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que ésta les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia.

Obviamente, las actividades sociales pueden jugar un rol “amortiguador” para atenuar la pérdida de roles que la persona considera más importantes o prioritarios en cada etapa vital. Pero, esta idea no es aplicable a todos los mayores como si de un grupo homogéneo se tratará. Además, no se puede olvidar, por una parte, que a lo largo de la historia el papel otorgado a los mayores ha ido evolucionado desde las connotaciones más positivas, fundamentadas en los argumentos triunfalistas de la lucha ganada a la sobrevivencia, hasta aquellas más negativas relacionadas con la pasividad, dependencia y enfermedad que nos dan a entender la problemática que esto genera en relación con la sostenibilidad del sistema financiero. Estos argumentos determinarán la manera de actuar y el papel que se les asignará a la población mayor. Pero, independientemente del argumento del que se parta, como hemos señalado, el envejecimiento depende de una diversidad de factores que rodean a las personas, no sólo de la actividad que éstas mantengan a edades avanzadas. Por otra parte, hay que considerar que el “rol” que pierde el adulto mayor no significa siempre una frustración (sobre todo, cuando hablamos del rol laboral). Una vez que el individuo es liberado de papeles anteriores (fundamentalmente laborales), tiene mayor disponibilidad de su tiempo, para decidir hacer otras cosas. Así, algunos autores defienden que esta teoría es adecuada para el caso de los mayores en edad de jubilación. Sin embargo, su argumentación parte de la idea de la jubilación como el acto normativo de dejar de desempeñar un rol laboral retribuido convertido en una pérdida impuesta debido a una cuestión de edad, sin dejar la posibilidad de considerarla como una oportunidad de elegir una nueva etapa vital. En este sentido, hay que recordar que la evolución de

los valores y significados asociados al envejecimiento y su vinculación con la actividad laboral convierten el hecho de trabajar en un mecanismo necesario para vivir y la retirada del mercado de trabajo en una nueva etapa, en una nueva oportunidad de seguir teniendo una actividad elegida y voluntaria.

Así mismo, esta teoría también estudia los fenómenos del envejecimiento a partir de un funcionamiento psicosocial amplio, pero la diversidad de situaciones psicológicas y sociales que integran el envejecimiento, revela la insuficiencia de los conceptos en el estudio del adulto mayor. De nuevo, se comprueba como en esta teoría no queda recogida la heterogeneidad y multidimensionalidad que confluyen en las trayectorias vitales y en las trayectorias laborales de los sujetos en su proceso de envejecimiento. Trayectorias que vendrán determinadas por las condiciones materiales y sociales de existencia asociadas a las diferentes posiciones en la estructura social y a las relaciones de producción y distribución. Por tanto, dista notablemente de la denominación con la que es también conocida, las teorías del *envejecimiento exitoso*.

- 3) La *teoría de la continuidad*, desarrollada por Neugarten (1964), afirma en la misma línea que la teoría de la actividad, que el modo en que las personas envejecen depende de su predisposición a mantener las costumbres, relaciones, nivel de vida, asociaciones, opiniones, etc., y, sobre todo, la idea sobre sí mismo. Los individuos en las distintas etapas de la vida van desarrollando actitudes, valores, metas, comportamientos que se retienen en cierta medida en la vejez. La continuidad de estas ideas mantiene la seguridad y la autoestima de una vejez satisfactoria.

Para los partidarios de esta teoría, las teorías de la desvinculación y de la actividad se equivocan al no contemplar el proceso biográfico. Un acercamiento al fenómeno del envejecimiento que tenga en cuenta el ciclo vital, reconoce que las personas mayores no son un grupo homogéneo y que la diversidad del individuo tiende a aumentar con la edad. Se envejece tal y como se ha vivido (como diría el psiquiatra Ajuriaguerra) y la vejez es el producto de un proceso de construcción a lo largo de la vida y experiencia biográfica, y desde ahí también puede ser visto como un proceso continuo de acumulación y desarrollo (Osorio, 2007), o bien de carencia y retroceso. Yela (1992) sostiene que cada uno es el viejo que ha ido haciendo durante toda su vida y Gala (1989) señala que no se improvisa un viejo; éste se va haciendo desde niño, desde joven, desde adulto: la vejez tiene dentro todas esas edades. Desde esta perspectiva se defiende que la vejez es una prolongación de las etapas anteriores de la vida. El anciano mantiene los rasgos fundamentales de su personalidad y los adapta a las nuevas situaciones. Por

tanto, la mejor manera de saber como el sujeto reaccionará ante su jubilación u otros acontecimientos es considerando su conducta a lo largo de su vida.

De esta manera, la teoría de la continuidad se basa en dos postulados básicos: a) el paso a la vejez es una prolongación de experiencias, proyectos y hábitos de vida del pasado. Prácticamente la personalidad así como el sistema de valores permanecen intactos; y, b) al envejecer los individuos aprenden a utilizar diversas estrategias de adaptación que les ayuda a reaccionar eficazmente ante los sufrimientos y las dificultades de la vida. Desde el punto de vista psicológico, los seres humanos evolucionan de una manera diferente, el individuo, desde su nacimiento a su muerte constituye una sola entidad coherente, por lo que, en un momento dado, cualquier estado depende en gran parte de lo que era anteriormente, y a lo largo de su evolución, el individuo va integrando su experiencia e imagen de él mismo en lo que se conoce como “autoconcepto” y su personalidad lo que va determinado sus respuestas a nuevas situaciones.

Para Motte y Muñoz (2002), esta teoría argumenta como esta etapa de la vida es una prolongación y consecuencia de lo que se ha vivido. No hay una ruptura radical ni transición brusca entre la edad adulta y la tercera edad, sino que se trata de cambios menores u ocasionales que surgen de las dificultades de adaptación de la vejez, siempre manteniendo una continuidad y estabilidad entre ambas etapas (Ortiz de la Huerta, 2002). A medida que se va envejeciendo, se afirma cada vez más aquella trayectoria que el individuo pudo desarrollar; es decir, la persona de edad es lo que fue haciéndose desde que nació. Por tanto, el último estadio del ciclo vital no es sino una continuación y prolongación de los constantes presentes en otros momentos de la vida. En esta concepción, el ser humano lleva a cabo una serie de elecciones (que vendrán determinadas por las condiciones de las que parte el sujeto), a lo largo de la etapa adulta y del envejecimiento, que suponen una continuación de los patrones de comportamiento mantenidos a lo largo de su ciclo vital. Se asume, por tanto, que las habilidades y patrones adaptativos que una persona ha ido forjando durante su vida van a persistir en el tiempo, estando presentes también en este último tramo.

En opinión de Atchley (1971, 1972) citado en Sáez Narro et al. (1993), aunque la nueva situación que se le ofrece a la persona después de la jubilación puede provocar una cierta discontinuidad, acabará utilizando recursos y contactos que vino utilizando a lo largo de toda la vida (que dependerán de las circunstancias que rodean al sujeto). Estilos de vida y formas de adaptación, estarían fundamentalmente determinados por hábitos que se fueron forjando en el individuo a lo largo de la vida, persistiendo también durante la vejez. Estas constantes serían, de hecho, el mejor predictor de los cambios que

seguirá el anciano en su readaptación. Ello sin olvidar que acontecimientos de distinta índole modulen a través de sus presiones, las decisiones a tomar ante ciertas conductas y opciones, pero siguiendo la dirección ya emprendida y desarrollada a lo largo del ciclo vital. Para ello cada individuo tiende a producir su propio ambiente en función de su coherencia y éste se convierte en el factor externo que favorece la continuidad del estilo de vida que ha ido creando. El estilo de personalidad establecido en la edad adulta es el mejor predictor del funcionamiento del sujeto para confrontar el envejecimiento. Este proceso no hace más que acentuar los rasgos principales que constituyen la personalidad; el individuo que envejece se puede transformar de manera más ostensible en lo que siempre ha sido, aunque la personalidad sea estable en esta etapa de la vida, ésta sigue evolucionando para integrar las experiencias que se le van presentando, en un proceso continuo de adaptación hasta el final de su vida (Ortiz de la Huerta, 2002).

Las críticas a esta teoría giran sobre la continuidad como significado de estabilidad. Existe cierta dificultad para conciliar la idea del desarrollo de la persona con la continuidad en el sentido de estabilidad (social), pues se le da mayor importancia a la continuidad interna en el sentido de identidad y se resta importancia al ambiente familiar, contactos sociales e interacción (continuidad externa). En este sentido, la continuidad como única respuesta posible no podría integrar los cambios que se presentan con la edad. Esta hipótesis tiende más a satisfacerse a sí mismo que a enriquecer una forma de actuar eficaz. De alguna manera permite señalar lo que una persona pudo hacer en su pasado para adaptarse a sus condiciones de vida, pero no permite actuar en el presente para mejorar una situación difícil. Bazo (1990) señala que esta teoría tiene la desventaja de no poderse comprobar empíricamente, ya que cada persona tendría su propio modelo. Sin embargo, se le valora el considerar la influencia de la infancia en la vejez, pues es el mismo individuo el que evoluciona y se adapta; y la identidad del individuo a lo largo de su vida, que prepara a la persona hacia la vejez y establece predictores para los diferentes tipos de envejecimiento. Así mismo, destaca la necesidad de aprender a utilizar las diferentes estrategias de adaptación que ayuden a reaccionar eficazmente ante las pruebas de la vida.

Existen otras teorías, construidas en torno al envejecimiento, que recogen elementos vinculados con nuestro objeto de estudio y que nos aproximan a su comprensión, tales como: la *teoría del medio social o del contexto social*, planteada por Gubrium (1973). Dicha teoría expone que el comportamiento social del anciano está condicionado por factores biológicos y sociales imperantes en su medio ambiente y que éste o va a depender de la sociedad donde viva, de su condición física y de los recursos con los que cuente. De hecho el medio en el que vive y se desenvuelve un individuo abarca no solo el contexto social con sus normas, sino

también los obstáculos de orden material y las posibilidades y alternativas que se le ofrecen. Por tanto, en esta teoría se intenta aunar los factores personales con los sociales, concibiéndose la vejez como el resultado de la interacción entre la persona y su entorno (físico y social). En opinión de Gubriun (1973), serían tres los factores a destacar por su nivel de incidencia en el nivel de actividad de una persona: la salud, los condicionamientos económicos y los apoyos sociales (Fernández Lópiz, 1994). La salud se ve afectada fundamentalmente en esta época y la acumulación de los efectos de las enfermedades crónicas limitan las actividades de los individuos; la situación económica es otro factor importante; así como la existencia de apoyos sociales como una pareja o cónyuge, la familia o relaciones sociales con las motivaciones adecuadas puede estimular el nivel de actividad (Mishara y Riedel, 2000). En este sentido, elementos provenientes del contexto social que son susceptibles de influir negativamente originando una degradación de la actividad, son desfavorables para la vejez y el proceso de envejecimiento (Sáez Narro, et al., 1993).

Por su parte, la *teoría de la modernización o del modernismo*, impulsada por Cowgill y Holmes en 1972, destaca la situación actual del mayor caracterizado por ser relegado socialmente, mientras que en las sociedades tradicionales gozaba de un estatus elevado por el control de los recursos escasos y era reconocido por su experiencia y sabiduría. Desde el punto de vista económico, esta teoría destaca como el desarrollo económico y el nivel de industrialización de una sociedad conllevan una pérdida de poder y estatus por parte de los mayores, al ser descalificados en el ámbito laboral ante las nuevas exigencias y requerimientos como la mejor formación en las tecnológicas de la comunicación y de la información que generan mayor competitividad. Las personas mayores se vuelven obsoletas, lo que genera las luchas intergeneracionales por los empleos, al mismo tiempo que acelera el tiempo para la jubilación con las consecuencias correspondientes de mayor pobreza y marginación (Ortiz de la Huerta, 2002) en escenarios con insuficiente protección. Lo señalado se enmarca en la discriminación laboral por razón de edad, que como veremos, afecta de manera desigual a los trabajadores de edad avanzada. Según Irving Rosow (1967), los cambios asociados a la tecnología y a la modernización a la que están expuestos los mayores afecta su posición en la sociedad y al riesgo de la pérdida de roles, convirtiéndose en una etapa de la vida sin roles. La pérdida del rol por motivo de la jubilación, significa una pérdida de función que comporta una limitación y una pérdida de poder real. Esto se refleja no sólo en el plano social sino incluso en el área familiar, y ello como consecuencia del efecto de la modernización, dado que en estos momentos el anciano no posee los roles tradicionales de socialización y transmisión de valores. Los continuos cambios sociales, la permanente necesidad de reciclarse, hacen del anciano *un ser en terreno de nadie, un ser sin función aparente* (Sáez Narro et al., 1993).

Así mismo, la *teoría de la ancianidad como subcultura* sostiene que la tercera edad constituye, de hecho, un grupo aparte. En opinión de Rose (1965), las características comunes de las personas que constituyen este estrato social, junto a su aislamiento, explican que formen tal grupo social aparte. Al igual que en otros momentos de la vida y siguiendo los mismos mecanismos de socialización, dentro del sector social de la tercera edad pueden formarse subgrupos en función de sus apetencias, estilos de vida, etc. Las variables que caracterizan esta subcultura poseen todos los matices que están presentes en cualquier otro grupo aislado. Las diferencias surgen en función de variables tales como filosofía, concepción de la vida, estilo de vida, etc. Rodríguez (1994), considera que el formar una subcultura facilita una autoestima positiva por parte de los ancianos, a la vez que les ayuda a mantener su identidad, ya que se comparan con otras personas que se encuentran en una situación parecida a la suya. Es una teoría que también ha recibido críticas pues los resultados de diversas investigaciones cuestionan que las personas ancianas constituyan un grupo del que son conscientes de su pertenencia y compartan intereses y afinidades comunes; pero, debido al creciente asociacionismo entre los mayores, cada vez son más los autores que la defienden. Prácticamente similar a la *teoría de la ancianidad como subcultura*, la *teoría de la ancianidad como grupo minoritario*, ofrece un elemento diferencial: los ancianos forman grupos minoritarios, subculturas, porque se ven obligados a ello debido a las actitudes negativas que la sociedad mantiene con ellos (Streib, 1965). Con tal actitud tratan de evitar defectos y problemas que observan en otros grupos, tales como: marginación, falta de movilidad, pobreza, etc.

En cuanto a la *teoría de la estratificación social*, ésta plantea como hipótesis que cada individuo, dentro de toda sociedad, pertenece a un cierto número de grupos diferenciados. Estos grupos pueden estar definidos por características de distinta índole, de carácter permanente o transitorio. La influencia que ejerce sobre el individuo el hecho de pertenecer a un sector social determinado constituye una dominación, que puede variar en función de épocas o circunstancias concretas. Por ello, entre las cuestiones que se plantean el sujeto, está el determinar cuál es la importancia de pertenecer a un segmento de edad ante las variables que definen sus ventajas e inconvenientes. En opinión de Cain (1974), la tercera edad está destinada, dentro de este contexto de estratificación, a poseer un fuerte peso social debido a la cada vez mayor extensión de la vida y al incremento del número de mayores. La conciencia de este poder, tanto económico como político, contiene una nueva categoría por el hecho de pertenecer a la capa social de edad ocupada por la vejez con posibilidad de uniones coyunturales con otros sectores en función de intereses comunes.

Mientras que la *teoría de la estratificación por edad*, propuesta por Riley (1968, 1972) a principios de los años setenta y, posteriormente, por Foner (1975), guarda una estrecha relación con la teoría de los roles ya que parte de que a cada grupo de

edad se le asignan un conjunto de roles. De esta manera, cada etapa vital y la autoestima de las personas en cada una de ellas, vendrá condicionada por la valoración social que se le asigne a los roles que se desempeñen. El modelo de la estratificación por edad tiene sus raíces en el funcionalismo estructuralista. Su idea central es que una cohorte de personas (grupo de personas que nacen en el mismo momento histórico y que envejecen juntas) comparte los mismos valores y desarrollan estilos de vida similares. Según Mathilda Riley, la estructura de roles por edad organiza la sociedad de modo jerárquico, cuyas consecuencias pueden ser vistas como la clase social. Foner, por su parte, mantiene que la posición de una persona en la estructura de edad influye en las oportunidades para obtener poder y recompensas sociales (Bazo, 2001). Esta perspectiva, a pesar de considerar la influencia del efecto cohorte en el análisis de la vejez, también presenta limitaciones al obviar las diferencias existentes entre los diferentes grupos de edades y el contexto determinado que se ha vivido (Rodríguez, 2004) citado en Belando (2006). Los miembros de un mismo grupo de edad experimentan la vejez de muy variadas maneras y ello obliga a analizar las variaciones entre los miembros de una misma cohorte. El enfoque del ciclo de vida, defendido entre otros por Neugarten (1976), asume los principios funcionalistas acerca de la influencia de las normas sociales en la conducta social y parte de una doble idea: una, que el envejecimiento se produce desde el nacimiento hasta la muerte, incluyendo los procesos social, psicológicos y biológico; y, dos, que las experiencias de la vejez están modeladas por factores históricos y de cohorte.

La teoría de la estratificación por edad, junto a la *teoría de la crisis*, la cual considera el retiro como una especie de muerte social que resulta negativa para los jubilados, desarrollan la idea del conflicto entre generaciones según las relaciones de intereses entre los distintos grupos de edad. Marshall considera que asistimos al nacimiento de un conflicto entre generaciones que define el lugar relativo que la población anciana ocupa en el conjunto social. Las razones que pueden desencadenar este conflicto, están dándose en la actualidad: aumento de la importancia social del colectivo anciano por su creciente peso demográfico; su clara identificación en base al criterio de la edad; su situación de carencia relativa, que le convierte en receptor de una gran parte de los recursos destinados a la protección social; y, en relación con otros grupos sociales, situación de competencia en el reparto de recursos escasos, generados por otros grupos de edad. La posibilidad de conflicto es, por lo tanto, real. La cuestión es sí ante una situación de crisis del sistema de reparto, la renegociación de los términos de éste estará presidida por el conflicto.

Siguiendo el argumento anterior, la *teoría del conflicto* alude a un conflicto de edades basado en el elemento económico. Esta teoría que está relacionada con el envejecimiento de la población considerado como problema y con el cuestionamiento de la política social y crisis del Estado del bienestar, explica la



oposición por parte de los jóvenes hacia el colectivo de mayores debido a la gran financiación que estos requieren provocada por los excesivos gastos que proporcionan. A esta teoría se le critica la excesiva importancia dada a las razones económicas y el hecho de presuponer un distanciamiento y enfrentamiento entre jóvenes y mayores (Elzo, 1992). La situación social de la vejez no está determinada solamente por los elementos económicos, ya que este grupo de población sufre una serie de exclusiones, además de la del proceso productivo, como puede ser su participación en el reparto de los recursos sociales y de protección. Díaz Casanova (1989) presenta una hipótesis, según la cual sólo la población anciana que constituye el subgrupo intermedio en relación con la situación económica y nivel de vida puede entrar en conflicto. Se trata del subgrupo en el que se encuentra la mayor parte de esta población, con circunstancias económicas inferiores a las tenidas en el periodo laboral pero no se encuentra en situación de pobreza; mientras que en el resto de subgrupos, se sitúa a las personas en situación de pobreza y a los que no tienen ningún problema económico. Según esta teoría, el subgrupo intermedio presenta las condiciones para que exista una protesta tendente a conseguir una mejora de su situación, de ahí la formación de grupos de personas mayores que reivindican mejoras sociales para la vejez. Los otros dos grupos no están en condiciones de generar ningún conflicto: los que no tienen ningún problema económico porque están de acuerdo con su situación, y los que no tienen recursos económicos no presentan una toma de conciencia por la que conecten su situación con los elementos estructurales que la conforman, así como la conexión con el subgrupo más activo. En esta línea, la *teoría del desarrollo capitalista* de Marx enfatiza los rasgos constrictivos del orden social. Las relaciones sociales de producción existentes en las sociedades capitalistas explican la distribución social del poder y los recursos. Basada en el marxismo surge la *teoría de la economía política de la edad* que en las últimas décadas se aplica al estudio de la vejez (Bazo, 2001).

Estos fundamentos dan paso a los desarrollos teóricos posteriores. Así, aumentan los análisis en economía política como el impacto de los cambios en los modelos de empleo y jubilación y el rol del estado como mediador entre la edad y el mercado de trabajo. Los teóricos de la economía política sostienen que los efectos de los programas sociales destinados a la vejez han sido más beneficiosos para los intereses capitalistas que para las propias personas ancianas, para quienes incluso pueden llegar a tener efectos adversos (por ejemplo, la institucionalización de la jubilación). Desde esta perspectiva crítica se cuestiona la creación de programas que ayudan más a crear puestos de trabajo (lo que alimenta al sistema capitalista) que asegurar mejores condiciones de vida a las personas ancianas. Es lo que se conoce con el concepto "*the aging enterprise*" de Carroll Estes, que hace referencia a ese conjunto amplio de burocracias, grupos de interés, proveedores y programas que han contribuido a la modificación y tratamiento de las necesidades de las personas mayores, todo ello visto como mercancías, y que a menudo sólo



benefician a los profesionales y organizaciones (Bazo, 2001). El punto central de esta perspectiva es que el estatus que ocupan las personas ancianas en la sociedad, así como su propia experiencia del proceso de envejecer, está notablemente condicionado por la estructura económica. Para esta perspectiva el elemento clave de análisis son las estructuras no las personas, haciéndose hincapié en las divisiones entre los diferentes grupos de personas mayores sobre la base de la clase social, el género, la raza y la edad. En el análisis de la vejez realizado desde este enfoque se pone el acento en el rol del estado y su relación con la economía, para explicar la situación deteriorada de las personas ancianas.

Por último, la que para algunos autores es *la teoría de la construcción social de la vejez*<sup>20</sup>, y la referencia teórica seguida en esta investigación, critica la imagen parasitaria que se ha creado de la vejez, al considerar a los mayores un segmento improductivo dependiente de las ayudas sociales. Trata de romper con la idea de las personas mayores como grupo homogéneo, defendido en algunas de las teorías señaladas anteriormente, y expone como el proceso de envejecimiento supone para cada persona un proceso único determinado por las diferentes condiciones materiales y sociales de las que parte el sujeto y por la multidimensionalidad de factores que intervienen en él. Consecuentemente, un proceso heterogéneo lleno de desigualdades que condiciona la calidad de vida en el envejecer.

---

<sup>20</sup> En este sentido, hay que indicar que la fenomenología social ha llevado el estudio de la construcción social de las situaciones de la vida cotidiana, al análisis de la de envejecer. Sus análisis muestran como las vidas de las personas cambian con las discusiones interpretativas y definidoras de quienes toman las decisiones. Jaber Gubrium (1977) es un representante de esta corriente y critica a la investigación positivista no tener en consideración los significados atribuidos por los actores sociales. Sin embargo, como el Interaccionismo Simbólico, el énfasis de la Fenomenología en los procesos microsociales deja de lado los rasgos estructurales de la vida social, por lo que en sus análisis de las conductas de la vida cotidiana se tiende a minimizar el rol del poder.

### 2.1.5. ENVEJECIMIENTO Y CALIDAD DE VIDA: BIENESTAR OBJETIVO Y SUBJETIVO

El estudio de la calidad de vida en el ámbito de la vejez, cuya finalidad ha sido la descripción de las circunstancias de la población mayor, tiene un origen relativamente reciente. Lassey y Lassey (2001) sitúan en torno al año 1975 su conceptualización principalmente como bienestar objetivo o social. Mientras la tradición escandinava sustenta la calidad de vida y el bienestar de la población en las condiciones objetivas de vida basadas en la satisfacción de las necesidades básicas (Delhey, Böhnke, Habich, y Zapf, 2002); la tradición anglosajona, enfatiza el bienestar subjetivo guiada por la investigación americana sobre salud mental. Esta perspectiva aunque también utiliza indicadores objetivos, se centra en la experiencia de los individuos, en sus vidas, siendo el resultado final de condiciones de vida y procesos de evaluación. Así, desde esta posición, la más cualitativa del concepto de *Calidad de vida*, la investigación requiere considerar tanto las condiciones objetivas de la vida de las personas como las evaluaciones subjetivas que éstas realizan, siendo la estrategia de investigación que impera en la actualidad (Noll, 2002). Como apunta Veenhoven (2002), obviar la evaluación subjetiva de los propios ciudadanos ofrece una imagen incompleta de la realidad, siendo además la medida de la satisfacción global con la vida, necesaria para valorar el éxito de las políticas sociales.

El concepto *Calidad de vida* se conformó ante la imposibilidad de relacionar el envejecimiento y la vejez con una categoría predeterminada, dadas las múltiples variables y la diversidad de factores que se conjugan y participan en este proceso. Los cambios fisiológicos que se producen en el transcurso de la vida son innegables, pero es importante tener presente que estos cambios dependen tanto de la vida que se haya llevado como del contexto social y cultural y no están determinados por una edad concreta. El examen de la bibliografía más reciente revela un amplio listado de componentes de la *Calidad de vida* y confirma la complejidad del término, al estar dimensionado con elementos subjetivos. La OMS (1994) la define como: "*La percepción individual de la propia posición en la vida dentro del contexto del sistema cultural y de valores en que se vive y en relación con sus objetivos, esperanzas, normas y preocupaciones*". Lolas (1996) considera la subjetividad como elemento esencial del concepto de calidad de vida, puesto que externamente, podrá afirmarse que una vida tiene mejor o peor calidad, pero finalmente es el propio individuo el que valida dicha afirmación. Por su parte, Lassey y Lassey (2001) establecen una síntesis de factores en dos conjuntos: 1) micro nivel o individual,

familiar y entorno residencial (que incluye factores biológicos, genéticos, estado de salud, personalidad, integración social y satisfacción con la familia y el entorno residencial, clase social y estilo de vida); y, 2) macro nivel o comunitario (que incluye factores como el sistema de apoyo social, el sistema sanitario, el entorno residencial físico, la seguridad financiera y las oportunidades para la elección de estilo de vida).

La falta de acuerdo sobre los componentes de la *Calidad de vida*, refuerza la perspectiva individual y la consideración de la opinión de los individuos acerca de los aspectos que consideran más importantes en sus vidas, tanto positivos como negativos (Bowling, 1999). Así, se enfatiza la necesidad de que sean los propios individuos quienes ponderen su satisfacción según la importancia que otorguen a cada aspecto (Frisch, 2000). En este sentido, la salud parece ser una dimensión destacada de la Calidad de vida de la población mayor, considerada tanto desde una perspectiva positiva (la buena salud añade calidad a la vida) como negativa (la mala salud deteriora la calidad de la vida) (Fernández-Mayoralas, 2007); pero no es la única. El término *Calidad de vida* es multidimensional y dinámico, y por ello, no puede ser evaluado tomando como base solamente los bienes materiales o el estado de salud. Debe contemplar tanto factores personales (la salud, la satisfacción con la vida, las relaciones sociales, las actividades, etc.) como factores socioambientales (calidad ambiental, condiciones económicas, factores culturales, etc.), así como, aspectos objetivos (nivel de renta, actividades que realiza, etc.), y aspectos subjetivos (satisfacción con la vida, salud subjetiva, etc.). Además, de la heterogeneidad existente dentro de los grupos de senescentes pertenecientes a un mismo rango de edad, pues no todos los sistemas orgánicos y los atributos psicológicos envejecen al mismo ritmo, lo que induce a más diferencias individuales (Fernández-Ballesteros, 1992; Morales, 2000).

Según esta concepción, la *Calidad de vida* es un término más amplio que la satisfacción con la vida, puesto que engloba a ésta última entre sus componentes como un ingrediente personal y subjetivo de la misma. En este sentido, y siguiendo a Fernández-Ballesteros (1992), es importante resaltar que con el incremento de la edad también se incrementa el peso de la cultura en la evolución del individuo, entendida como “los recursos psicológicos, sociales, materiales y simbólicos (basados en conocimientos) que los seres humanos han desarrollado y que son transmitidos de generación en generación y que hacen posible su desarrollo (Fernández-Ballesteros, 2011)<sup>21</sup>. Del mismo modo, también hay que destacar el

---

<sup>21</sup> El individuo utiliza mecanismos de auto-regulación emocional que le llevan a un balance positivo en la vejez. Así, los estudios sobre el funcionamiento emocional, concluyen que las personas mayores informan sobre emociones positivas con la misma frecuencia que los jóvenes mientras que expresan en menor frecuencia e intensidad que los jóvenes, emociones negativas (Carstensen et al., 2000). Esos mismos resultados se corroboran en la investigación realizada en 2009 por los autores

dinamismo del concepto *Calidad de vida* que radica en el cambio en las apreciaciones con respecto a la propia vida: las preferencias cambian en el tránsito del individuo por las diferentes etapas del ciclo vital, las satisfacciones cambian con el advenimiento de ciertas limitaciones fisiológicas, pero también el propio criterio para evaluar las cosas (Morales, 2000). La valoración de la calidad de vida en el caso concreto del colectivo de mayores, refleja la importancia de considerar el fenómeno del envejecimiento en su totalidad. Dicha valoración ayuda a identificar los aspectos donde las intervenciones son más necesarias y a establecer una jerarquización de las prioridades (Fernández-Mayoralas, 2007), aspectos imprescindibles en los procesos de planificación. Por tanto, el envejecimiento de la población y la orientación en la asignación de recursos, conlleva la necesidad de evaluar distintas dimensiones y sus componentes asociados en el contexto general de calidad de vida global, aunque la salud sea la dimensión con mayor peso en importancia.

Así mismo, estrechamente vinculada con la calidad de vida está la desigualdad. Un acercamiento al fenómeno del envejecimiento que tenga en cuenta el ciclo vital, reconoce que las personas mayores no son un grupo homogéneo y que la diversidad del individuo tiende a aumentar con la edad. Envejecer es un proceso múltiple, peculiar para cada persona, en el que incide: la vejez biológica, deterioro natural del organismo; la vejez psicológica, la percepción individual de la vida y de sus expectativas; y, la vejez social, vinculada a la actividad personal y a los valores culturales del grupo (Benatar, Frías y Kaufmann, 1996). Además, la vejez es un estado con rasgos variables en las diferentes épocas históricas y en las diferentes sociedades. Pero también, entre las personas de edad avanzada existen grandes diferencias en relación con la clase social, el género, la edad, el nivel de instrucción, la posición económica, el ámbito en el que se ha trabajado o el medio en el que se vive. Todo ello determina, en mayor o menor medida, el bienestar objetivo y subjetivo en el proceso de envejecimiento y en la vejez.

En este sentido, es interesante señalar los resultados del estudio de Alfageme (2000) sobre las desigualdades en el envejecer de los ancianos españoles de los años noventa. Las conclusiones a las que llega el autor confirman que las desigualdades a lo largo de la vida influyen en el grado de discapacidad y minusvalías alcanzado por las personas según van envejeciendo (e incluso, las

---

Fernández-Ballesteros, Fernández, Cobo, Caprara y Botella, quienes concluyen que el grupo de personas mayores expresa con menor frecuencia sentimientos negativos que el grupo de jóvenes, mientras que no difiere en la mayor parte de afectos positivos. Además, los grupos de mayores son más estables que los de jóvenes, esencialmente, en las emociones positivas, mientras que son menos estables en las emociones negativas y las personas mayores presentan una mayor complejidad y mayor diferenciación emocional que los jóvenes. En resumen, el funcionamiento emocional mejora a lo largo de la vida, al menos en el envejecimiento usual y óptimo (Fernández-Ballesteros, 2011).

mujeres tienden a mostrar un peor estado de salud, a pesar de que viven más años), observándose que tanto las discapacidades como las minusvalías disminuyen a un mayor nivel de instrucción y de ingresos familiares. Del mismo modo, la situación socioeconómica y la salud están estrechamente relacionadas. Las personas relativamente pobres (por razón de su nivel educativo y posición económica) tienden a envejecer peor y más rápido (Alfageme, 1999). Con cada peldaño de ascenso en la escala socioeconómica, la gente vive más años y su vida es más sana según Wilkinson (1996). Además, en los últimos años, las distancias entre ricos y pobres y las consiguientes desigualdades en su salud, han ido creciendo en todos los lugares del mundo (Lynch et al., 2000). Esta dualización, con gran riesgo para la cohesión social, es una de las constataciones más relevantes de los efectos de la actual crisis recogidos en el Informe FOESSA (2012).

Si profundizamos en la correlación entre los indicadores de salud y algunos indicadores económicos básicos, como la renta per cápita, la tasa de riesgo de pobreza y el gasto sanitario por habitante, comprobamos que son las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha y Extremadura, en las que encontramos los niveles más acusados de desigualdad, con tasas de pobreza que superan el 30 por ciento de la población, unidas a una baja renta per cápita y, en el caso de Andalucía al menor gasto sanitario por habitante de toda España. En sentido inverso, Navarra, que es una de las Comunidades con mejores indicadores de salud, presenta una elevada renta per cápita, un nivel muy bajo de desigualdad (en términos de tasa de riesgo de pobreza), y un gasto sanitario per cápita muy elevado.

De este modo, parece especialmente pertinente señalar la recomendación de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, creada en 2005 por la OMS, en la que se afirma que junto a la mejora de las condiciones de vida, que incluye crear las condiciones que permitan envejecer bien, es esencial eliminar las desigualdades, como factor fundamental para combatir la inequidad sanitaria y las disparidades en las condiciones de vida, para lo que habría que “luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos” Y añadía como recomendación concreta “financiar el sistema sanitario mediante impuestos o un seguro universal obligatorio. En todos los países, se ha visto que el gasto de la salud pública está basado en un sistema redistributivo. Los datos de que se disponen parecen estar firmemente a favor de un sistema de salud financiado con fondos públicos”, toda vez que “hay una correlación entre la existencia de un sistema de protección social universal y generoso, y una población más sana, que se refleja en niveles inferiores de exceso de mortalidad entre las personas mayores y tasas de mortalidad menores entre los grupos sociales desfavorecidos. Los presupuestos de los sistemas de protección social tienden a ser más elevados, y quizá más sostenibles, en países con regímenes de protección social universal”, a la vez que “considera que la atención sanitaria es un bien común, no un producto comercial” (OMS, 2008).

En esta línea, y como recoge el Informe de la Fundación 1º de Mayo, “El impacto de la crisis en las condiciones de vida de las personas mayores”, la reforma sanitaria, recogida en el RDL 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, introduce importantes cambios<sup>22</sup> que configuran un nuevo modelo sanitario en el que gran parte de los servicios se abren total o parcialmente al mercado, lo que afecta decisivamente a la calidad de vida de las personas, y fundamentalmente, de las mayores (CCOO, 2013).

Las desigualdades en el envejecer también se ponen de manifiesto en los resultados del estudio llevado a cabo por Trinidad (2006) acerca de las estrategias sociales y económicas de los jubilados. En éste, se concluye que el comportamiento de los mayores a nivel social y económico es heterogéneo, aunque se pueden clasificar en dos grandes grupos: los nuevos y los viejos jubilados o jubilados tradicionales. Para los primeros, la jubilación es el fin de la vida laboral casi de la social; mientras que para los segundos, es una nueva etapa de la vida que les brinda la oportunidad de abrir otras esferas sociales y actividades. Estos planteamientos tan diferentes ante el envejecimiento y la jubilación, unido a las diferentes trayectorias laborales y personales, obligan a considerar también estrategias diferentes a la hora de plantear medidas para fomentar una prolongación de la vida laboral. No pueden implementarse estrategias estándares y homogéneas cuando se comprueba que la población objeto de las mismas es heterogénea y con planteamientos y trayectorias vitales-laborales bien diferentes. La ausencia de unanimidad en el cambio de comportamientos y estrategias a tomar por los mayores está motivada por los recursos con los que se cuenta y por su bienestar (objetivo y subjetivo). Las diferencias entre el viejo y el nuevo jubilado, serán cada vez más patentes, a medida que lleguen a la edad de jubilación personas más formadas, con una nueva prioridad de valores e inquietudes, con roles diferentes, con ingresos y pensiones diversas, etc., sin olvidar el papel de la mujer como consecuencia de su desigual incorporación al trabajo productivo.

---

<sup>22</sup> Los cambios que se producen con respecto a la cobertura de las prestaciones sanitarias, el copago farmacéutico (que se actualizará, de forma automática cada mes de enero según la evolución del IPC, supone un cambio clave ya que los pensionistas antes estaban exentos de cualquier copago farmacéutico) y el asistencial y una parte de las prestaciones sanitarias dejan de estar cubiertas en su totalidad por el SNS. Se separan los servicios del Sistema Nacional de Salud en tres modalidades: básica, suplementaria y accesoria. Mientras que la primera se identifica como gratuita, las otras dos siguen normas de copago. De esta manera se ven especialmente afectados los enfermos crónicos y las rentas más bajas. De forma paralela, en diversas autonomías, las políticas de austeridad y reducción del gasto sanitario se están traduciendo en el cierre de ambulatorios y centros de salud, así como el cambio o eliminación de los servicios hospitalarios y de urgencias, así como de distintas especialidades, lo que supone un impedimento añadido para la correcta atención a la salud, incrementando tanto en tiempo como en coste y dificultad las visitas médicas.

En la bibliografía analizada prácticamente el papel productivo femenino es inexistente, debido a la invisibilidad de la mujer en el mundo laboral en tiempos pasados. En este sentido, hay que reivindicar un enfoque de género a través del cual se pueda considerar la idoneidad de las distintas opciones de las políticas instauradas para conocer el impacto en el bienestar tanto de los hombres como de las mujeres. No se puede obviar que en muchas sociedades, la mujer ha tenido y aún tiene una situación social de inferioridad y un menor acceso a la educación y a un trabajo digno, y que el papel tradicional de la mujer como cuidadora de la familia y del hogar también puede contribuir al aumento de la pobreza y a la mala salud en la ancianidad. Por consiguiente, las mujeres y hombres no envejecen de la misma forma, llegando a esta etapa en condiciones muy dispares<sup>23</sup>. Por ello, se hace imprescindible diferenciar los perfiles del envejecimiento a los que da lugar la heterogeneidad de este colectivo, teniendo en cuenta quiénes son los que protagonizan el hecho de envejecer y en qué circunstancias lo hacen. Sí además lo relacionamos con la actividad productiva a edades avanzadas, habrá que diferenciar entre los que no desean retirarse del mercado de empleo y aquellos que se ven obligados a permanecer en él, entre aquellos que se prejubilán, bien voluntaria bien forzosamente, y entre aquellos que quedan al margen del mercado laboral aún siendo económicamente activos, etc. Todo ello determinará la calidad de vida en el proceso de envejecimiento y en la vejez.

---

<sup>23</sup> De hecho, en la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002) estas valoraciones se materializaron en el siguiente epígrafe: “Las mujeres de edad superan a los hombres de edad, y cada vez más a medida que la edad aumenta. Por tanto, tienen más posibilidades que los hombres de llegar a la vejez, período en el que las discapacidades y numerosos problemas de salud son más frecuentes”. Como dato, indicar que en el grupo de los mayores de 80 años de edad, el promedio mundial es de menos de 550 hombres por cada 1.000 mujeres. De esta manera, la formulación de políticas sobre la situación de las mujeres de edad debería ser una prioridad. Reconocer los efectos diferenciales del envejecimiento en las mujeres y los hombres es esencial para lograr la plena igualdad entre mujeres y hombres y para formular medidas eficaces y eficientes para hacer frente al problema. Consecuentemente, es decisivo lograr la integración de una perspectiva de género en todas las políticas, programas y leyes.

### **2.1.5.1. ENVEJECER EN FEMENINO: DESIGUALDADES SUPERPUESTAS**

El envejecimiento demográfico de la población española es un fenómeno que mayoritariamente se refiere a las mujeres, con todas las implicaciones sociales y económicas que este hecho comporta (Santos del Campo, 1996). En nuestro país hay un millón más de mujeres mayores que de varones, siendo este desequilibrio entre los sexos más acentuado a medida que se incrementa la edad (a partir de los 85 años existen dos mujeres por cada varón y en el futuro seguirán siendo más numerosas que los varones). Las proyecciones de población indican que la presencia de las mujeres mayores en la población española suponen más de cuatro millones y medio; en el año 2050 según el INE, serán cerca de siete millones y medio, más de la tercera parte de toda nuestra población femenina (34,7%) y casi la quinta parte (18%) de la población total. De este modo, el número de mujeres mayores excederá en 2050 en dos millones a los varones de la misma edad.

La presencia mayoritaria de las mujeres en el grupo de mayores de 65 años es un hecho conocido, así como su subordinación económica y social respecto del varón debido a su casi inexistente actividad laboral. Cuando ha existido actividad productiva en las mujeres, dicha actividad está generalmente asociada a empleos peor pagados y valorados que los de los varones. De esta forma, al tiempo que las mujeres continúan siendo en su periodo de vida activa un ejército de reserva de mano de obra, se mantiene y perpetúa el sistema de desigualdad entre géneros que culmina en la ancianidad. Las desigualdades por género en el empleo y los ingresos durante la vida laboral inician el derrotero que termina en la vejez, etapa en la que también los ingresos de las mujeres se encuentran por debajo de los de los varones, tanto porque las pensiones son más reducidas, como porque lo son las de viudedad y porque en muchas mujeres la fuente de sus ingresos tiene su origen en las prestaciones de asistencia social (Bazo, 2001). Esta situación hace que las mujeres se enfrenten a la vejez desde una perspectiva problemática necesitada de una ayuda especial en relación con los varones. Siguiendo el estudio del Instituto de la Mujer dirigido por Pérez Ortiz en el año 2004<sup>24</sup> sobre la realidad socioeconómica de

---

<sup>24</sup> En este estudio se hace un recorrido sobre los aspectos claves de la realidad demográfica, estado de salud, dependencia y cuidados, formas de convivencia, relaciones sociales, trabajo, jubilación y situación económica, actividades, valores e imagen social de las mujeres mayores españolas de comienzos de siglo para comprobar si la experiencia de envejecer es diferente en hombres y



las mujeres mayores, destacaremos algunas diferencias entre hombres y mujeres en el envejecer así como, diversas cuestiones que contradicen la versión estereotipada de las mujeres según la cual en la vejez las mujeres adoptan una posición pasiva frente al mundo que les rodea y su vida se centra básicamente en lo que ocurre dentro de su propio hogar.

La primera diferencia que se puede observar en el proceso de envejecimiento entre mujeres y hombres, se refiere al estado de salud y dependencia. Esta diferencia tiene su reflejo en la evolución de las pautas de mortalidad. Así, la esperanza de vida al nacer de las mujeres españolas ha aumentado a lo largo del siglo pasado en 46,5 años y es en la actualidad casi seis años mayor que la de los hombres (85,4 años frente 79,4 para varones; en la UE-27, 83,2 para mujeres y 77,4 para varones)<sup>25</sup>. Estas diferencias van en paralelo con el estado de salud, las mujeres viven más años pero lo hacen con peor estado de salud y menor capacidad funcional. Esta idea queda también reflejada en la *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud* (INE, 1999), cuyos datos indican que más de la tercera parte de las mujeres de 65 o más años presenta algún tipo de discapacidad (35,9%), frente a algo más de la cuarta parte de los varones (27,1%). Así mismo, un 27,5% presenta limitaciones para la realización de actividades de la vida diaria (frente al 16,1% de los varones) y un 21,2% se identifican como dependientes que reciben

---

mujeres. La información en la que se basó el estudio procedía de fuentes de datos secundarios y de una encuesta realizada en diciembre de 2002 a una muestra de ámbito nacional de dos mil mujeres de 65 o más años.

<sup>25</sup> La diferencia en años de esperanza de vida al nacimiento a favor de la mujer creció y se mantuvo estable en España hasta mediados de los años noventa, como consecuencia de una mortalidad masculina más elevada debida a factores biológicos, estilos de vida y conductas de riesgo. Pero esta diferencia a favor de la mujer se ha ido reduciendo ligeramente en las dos últimas décadas: 7,3 años de diferencia a favor de la mujer en el año 1992, 6,8 años en el año 2001 y 5,8 años en el año 2011. En España entre 1992 y 2011, la esperanza de vida al nacimiento de los hombres ha pasado de 73,9 a 79,2 años y la de las mujeres de 81,2 a 85 años, según datos del INE. En este período se ha mantenido una diferencia apreciable en la incidencia de la mortalidad por sexos en España y en Europa, originando que la esperanza de vida al nacimiento de las mujeres supere en casi seis años a la de los hombres en el año 2011. En la UE en el año 2011, la brecha de género a favor de la mujer en la esperanza de vida al nacimiento era de 5,8 años en la UE-27 y de 6 años en España. Para el mismo año, la brecha de género a los 65 años era de 3,5 años en la UE-27 y de 4,1 años en España. De mantenerse los ritmos actuales de reducción de la incidencia de la mortalidad por edad en la población de España, la esperanza de vida al nacimiento alcanzaría 81,2 años en los varones y 86,5 años en las mujeres en el año 2021. Para el año 2051 estos valores serían 86,8 años para los varones y de 90,8 años para las mujeres. Por tanto, de mantenerse las tendencias demográficas actuales, la esperanza de vida de los varones aumentaría dos años en el periodo 2011-2021 (10 años) y casi ocho años en el periodo 2011-2051 (40 años). En el caso de las mujeres, los incrementos en esperanza de vida serían ligeramente inferiores, 1,5 años en el periodo 2011-2021 y 6 años en el periodo 2011-2051, dando origen a una disminución en la brecha de género (diferencia entre las esperanzas de vida de mujeres y de hombres) según las proyecciones de población a largo plazo.

efectivamente la ayuda que necesitan (frente al 11,7% de los varones). Sin embargo, la percepción subjetiva del estado de salud por parte de las personas mayores no se correlaciona con los datos de diagnóstico: sólo el 39,7 por ciento percibe su estado de salud como bueno o muy bueno, una percepción que difiere en función del sexo, ya que entre las mujeres presenta un valor de sólo el 33,1%, frente al 48,5% de los varones (Encuesta Nacional de Salud). De igual modo, tampoco se correlaciona con las conclusiones obtenidas en el estudio sobre autopercepción de los mayores (Imsero/CIS, 2009) en el que sólo un 8,1% de la población de 65 y más años piensa que las personas mayores no pueden valerse por sí mismas y necesitan ayuda.

En cuanto a las formas de convivencia, determinadas fundamentalmente por el estado civil de la persona y según el Censo de 2001, se comprueba que mientras que los varones permanecen casados mayoritariamente hasta edades muy avanzadas (hasta los 90 años el estado civil mayoritario entre los varones es el de casados), para las mujeres la situación es bastante diferente: el 45,6% de las mujeres de 65 o más años está casada, frente al 44,3% de viudas, pero a partir de los 80 años, la viudedad ya es el estado civil mayoritario. Las mujeres casadas suelen vivir en su casa con su pareja (67,6%), pero aún más de la cuarta parte convive además con algún hijo. Las mujeres viudas son las que tienen mayor probabilidad de vivir en la casa de otras personas, no obstante, se puede afirmar que la viudedad de las mujeres mayores ha dejado de ser causa de reagrupamiento de las generaciones bajo un mismo techo, la mayoría viven solas (52,6%) o en su propia vivienda en compañía de algún hijo (28,1%), siendo las solteras y divorciadas o separadas las que viven solas en mayores proporciones.

Atendiendo a las actividades que desarrollan las mujeres mayores hay dos que merecen una atención principal: 1) las tareas domésticas, porque pueden ser un indicador de la medida en que los roles de género cambian o no sus contenidos en la vejez; y, 2) el cuidado de los nietos, que muestra una importante aportación activa de las mujeres mayores. Respecto a las tareas domésticas, las investigaciones parecen demostrar que los roles tradicionales de género se mantienen en la vejez y que sólo empiezan a desdibujarse en la vejez avanzada; los hombres empiezan a participar más en actividades femeninas y las divisiones de género se debilitan. Según los datos aportados por la encuesta dirigida por Pérez Ortiz (2004), las mujeres mayores se dedican con gran intensidad a las labores domésticas: las dos terceras dicen realizarlas ellas mismas, tan sólo el 6,6% afirma que no colabora en la realización de estas tareas, un 14,8% adicional recibe la ayuda de otros miembros del hogar (esta colaboración en el hogar se obtiene fundamentalmente de los hijos cuando estos comparten la unidad de convivencia, no de los esposos) y una de cada diez, la de una persona contratada. Por término medio, las mujeres dedican a estas actividades 4 horas y 14 minutos, la dedicación se reduce con la edad, pero incluso para las mujeres de 80 o más años está próxima a tres horas, lo que indica una gran

continuidad en el rol tradicional de las mujeres mayores, incluso hasta edades relativamente avanzadas. La pérdida de protagonismo de las mujeres en la realización de las tareas domésticas responde fundamentalmente a las limitaciones impuestas por su estado de salud. Esto significa que las mujeres, mientras su salud lo permite, asumen por sí mismas el trabajo doméstico, cuando su estado de salud impide la realización completa de estas tareas es cuando otras personas intervienen.

En relación con el cuidado de los nietos y a pesar de que el rol de abuelo está poco estructurado en las sociedades occidentales, el 72,5% de los abuelos y abuelas declaran haber ayudado o estar ayudando a sus hijos en el cuidado cotidiano de los nietos, de éstos, un 55,7% son mujeres. El 43,3% de las personas que cuidan a sus nietos en la actualidad lo hace todos los días y uno de cada tres (30,9%) varias veces a la semana (Imsero, 2008). Por tanto, las generaciones de mujeres que hoy han traspasado la frontera cronológica de la vejez parecen estar desarrollando un rol muy activo. Una de cada cinco mujeres (21,5%) afirma cuidar de sus nietos con frecuencia y un 13% más lo hace de vez en cuando. En términos absolutos significa que unas casi 900.000 mujeres mayores cuidan a nietos de forma habitual, mientras que el cuidado de los nietos entre los hombres responde más a un esquema de cuidado ocasional. Esta actividad de cuidado es relacionada por algunas mujeres con los sentimientos generales ante la vida y parece evitar la experiencia de sentimientos de soledad. Pero en otros casos, no resulta tan gratificante esta actividad y no es extraño escuchar entre las mujeres mayores la idea de que “ellas nunca se jubilan”, como se pone de manifiesto en el estudio sobre los Mayores en la Comunidad de Madrid coordinado por Díez Nicolás (1996). Esto guarda también relación con los resultados de la mayor parte de las encuestas en las que se refleja que las mujeres están menos implicadas que los hombres en las actividades de ocio. Ellas siguen muy pendientes del cuidado del hogar y todo lo que ello conlleva y les preocupa el hecho de que se pueda pensar que “no hacen nada”, que no cuidan de su hogar. Los hombres, por el contrario, creen que, una vez jubilados y con el deber cumplido, tienen derecho a disfrutar de su ocio. Ellas, por el contrario, no sienten que haya terminado su vida laboral, porque siguen ocupándose, como siempre, de las tareas domésticas y de la actividad del cuidado. La inversión de tiempo para la realización de estas tareas de cuidado (a padres, marido, nietos, etc.), a las que habría que sumar el tiempo empleado en labores domésticas (el llamado *Síndrome de la abuela esclava*, reconocido por el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer de la ONU), deja sin posibilidades participativas a muchas mujeres. El papel de las mujeres mayores se encuentra, desde varias perspectivas, invisibilizado y la contribución que realizan a la sociedad no se reconoce formalmente.

El hecho de que el cuidado de los nietos por parte de las abuelas esté tan extendido refleja que el funcionamiento de las redes familiares de apoyo es intenso. El balance

de los cuidados, dentro del ámbito familiar es el que sigue: el 17,6% de todas las mujeres mayores recibe ayuda de un miembro de su familia para la realización de actividades de la vida diaria; pero el 9,3% de las mujeres mayores ayuda a su vez a algún familiar en la realización de esas mismas actividades y, además, el 21,5% de las mujeres mayores cuida a algún nieto de forma habitual<sup>26</sup>. En esta línea no se puede obviar al colectivo de mujeres cuidadoras, pertenecientes en su mayoría a la llamada generación *pivot* (mujeres que tienen entre 45 y 60 años de edad)<sup>27</sup>, que priorizan la responsabilidad como cuidadoras que les ha sido socialmente atribuida por encima de sus opciones laborales y personales, con los consiguientes problemas de culpabilización ante el menor incumplimiento de la expectativa que se ha depositado en ellas. Al margen de las consideraciones basadas en un enfoque de género, la propia evolución demográfica advierte de la disminución que ha venido experimentando el indicador de *potenciales cuidadoras*, establecido siempre y significativamente, en función de la relación entre el número de personas mayores y, en exclusiva, el de mujeres entre 45 y 69 años. La red de ayuda informal está constituida en su gran mayoría por las hijas adultas de las personas mayores, siendo el 72% del total de cuidados recibido principalmente de la familia, sobre todo de las mujeres, y especialmente de las hijas (INSERSO, 2006). Por tanto, si disminuye su porcentaje en la población total o si aumenta (o se extiende) su implicación en el mercado de empleo, también disminuirá la capacidad para atender a los familiares de más edad, cuestión clave a considerar en los diagnósticos que fundamentan las políticas de actuación encaminadas a prolongar la vida laboral. La evolución de este discriminatorio indicador, refleja que el cuidado de las personas mayores dependientes definitivamente tiene que dejar de ser casi exclusivamente femenino. Las hipótesis que desde diversos ámbitos se vienen propugnando de cuidado

---

<sup>26</sup> En términos absolutos las mujeres mayores movilizan la ayuda de 728.000 personas pertenecientes a su familia, al tiempo que aportan a esa familia 386.000 cuidadoras de adultos y otras 891.500 cuidadoras de niños. Estas cifras implican la movilización de unos dos millones de personas prestando servicios de atención y cuidado dentro de la familia; además, el saldo se inclina a favor de las mujeres mayores que aportan un ejército de 1.280.000 cuidadoras aproximadamente (tres de cada diez mujeres mayores cuida de alguna persona), frente a las 728.000 del resto de la familia (una diferencia de 550.000 cuidadoras mayores).

<sup>27</sup> La mujer cuidadora de edad intermedia está sufriendo un cambio histórico. Como señalan Abellán y Puga (2001): *nunca había habido mujeres en torno a los 50 años de edad con tanto progenitor vivo; antes, al cumplir esa edad, sólo un 50% de sus madres o abuelas tenían vivo algún progenitor; ahora ya superan el 75%, y las próximas cohortes alcanzarán los 50 años con un 90% de ellas teniendo un progenitor o ambos vivos*. Las actuales mujeres se ven obligadas a distribuir su tiempo entre varias situaciones: hijos en el hogar aún sin emancipar, desarrollo profesional en el mercado laboral, tareas domésticas a menudo no compartidas, y una nueva responsabilidad, la del inicio de cuidados de sus mayores. El descenso de la fecundidad ha permitido a las mujeres tener un menor compromiso en el hogar y un menor trabajo reproductivo, y esto, a su vez, les ha permitido competir en el mercado laboral. Sin embargo, el proceso de envejecimiento (el aumento y longevidad de familiares mayores) las ha llevado a afrontar nuevas tareas y compromisos.

compartido ofrecen expectativas mucho más esperanzadoras para el futuro inmediato (OCDE, 1996; Rodríguez, 1999).

Atendiendo al grado de satisfacción que estas mujeres expresan, comprobamos que éste es muy elevado en coherencia con los resultados del estudio sobre autopercepción de los mayores (Imsero/CIS, 2009). Así, siete de cada diez mujeres se sienten muy o bastante satisfechas y sólo una dice sentirse poco o nada satisfecha. Con la edad disminuye esta satisfacción de forma clara, de manera que a partir de los 80 años, una de cada seis mujeres expresa claramente su escasa satisfacción con la vida. El estado civil muestra que envejecer en compañía es un factor importante en la determinación de los sentimientos de satisfacción; las mujeres casadas expresan un grado de satisfacción más alto que las viudas y solteras. Tener hijos también se relaciona con una visión más satisfactoria de la vida. De la misma forma, vivir sola o con algún hijo en la propia vivienda se asocia a mayor descontento y, al contrario, vivir en pareja o, en menor medida, vivir en pareja y con hijos. Entre las relaciones con los allegados, las más significativas con respecto a la satisfacción ante la vida, parecen ser las que mantienen con los nietos<sup>28</sup> y con los hijos, confirmando que para las mujeres mayores los vínculos más importantes y significativos son los que pertenecen a su círculo más íntimo. Por otra parte, la satisfacción vital aumenta cuando lo hace la formación de las mujeres mayores, la proporción de las que se declaran muy o bastante satisfechas aumenta desde el 64,4% que corresponde a las mujeres analfabetas, hasta el 80% de las que han completado, al menos, estudios secundarios. Así mismo, el estado de salud subjetivo es determinante como referencia en la formación de los sentimientos generales ante la vida, el 85,7% de las mujeres que estiman que su salud es buena o muy buena se sienten satisfechas con sus vidas, mientras que entre las afirman que su salud es mala o muy mala, la proporción es sólo del 50,8%, además cuatro de cada diez se muestran claramente insatisfechas.

Otra característica que suele asociarse a la experiencia de envejecer es la soledad, sobre todo, entre las mujeres. Según los datos de la encuesta del Instituto de la Mujer (2004), el 14,7% de las mujeres mayores experimenta estos sentimientos con frecuencia y un 31,7% dice experimentarlos algunas veces. La experiencia de la soledad entre las mujeres mayores resulta considerablemente más frecuente que

---

<sup>28</sup> En el estudio realizado por Triadó, Celdrán, Conde, Montoro, Pinazo y Villar (2008), sobre las implicaciones que tiene el cuidado de los nietos para la salud y el bienestar de los abuelos, se llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones: a) En general, el grado de satisfacción de estos abuelos/as cuidadores es muy alto; b) Pueden aparecer problemas de comportamiento y emocionales en los nietos/as, por ejemplo por su mayor edad o por la separación de los padres, que hagan necesario ayudar a los abuelos/as cuidadores a afrontar mejor la situación; y, c) Algunos abuelos/as cuidadores presentan en ocasiones problemas de salud y emocionales asociados a dificultades en el cuidado.

en el conjunto de la sociedad española. De la misma manera, y en referencia a la imagen social de las mujeres mayores, éstas consideran que la sociedad las trata como colectivo con una cierta ambivalencia. Estiman que la sociedad las percibe sobre todo como enfermas, divertidas y sabias, así como, tristes, molestas e inactivas. Hay que recordar, como ya hemos analizado, que las mujeres mayores tienen una visión de sí mismas, como colectivo, más positiva de la que tiene la sociedad en su conjunto de las personas mayores, pero menos que cuando las personas mayores se juzgan a sí mismas como colectivo y, por supuesto, también más negativa que cuando se juzgan individualmente.

De este modo, se confirma que el cuidado del hogar y la continuidad con el rol tradicional de ama de casa, forma una parte importante de la vejez de las mujeres. Ahora bien, a pesar de la centralidad de la vida familiar también mantienen un grado considerable de actividad social y de vinculación con los asuntos que preocupan al resto de la sociedad. Así mismo, las mujeres mayores aportan más cuidados de los que reciben, sobre todo, si tenemos en cuenta el cuidado de los menores y de los nietos, aunque la encuesta también confirma que las familias, y sobre todo, las hijas, siguen siendo fundamentales en la atención de las mujeres mayores que han perdido su autonomía funcional. Del estudio emerge una última conclusión que corrobora nuestra idea sobre la heterogeneidad del envejecimiento y de la vejez (“vejeces”) y es que las mujeres mayores no constituyen un todo homogéneo. En todos los comportamientos y actitudes analizados, ciertas condiciones de las mujeres marcan importantes diferencias: la edad, el estado civil, el nivel de instrucción y otras características se constituyen en verdaderas variables segmentadoras en cuanto al contenido preciso y a las expectativas en las que consiste la experiencia de envejecer en femenino.

Como señala Arber (1996) la separación que habitualmente se establece entre género y edad ha obstaculizado la comprensión de las formas en que el proceso y significación social del envejecimiento influye en las mujeres y en los hombres, con las consecuencias que se derivan para unas y para otros. Según esta autora es inadecuado que se estudie el envejecimiento por el procedimiento de añadir el género como una variable más. Es preciso considerar el género como base fundamental de la organización social, en la definición del *status* de las mujeres y los hombres al envejecer, de sus relaciones de poder y su bienestar, puesto que género y edad están estrechamente relacionados en la vida social es imposible comprender el uno sin considerar la otra. Así, los esquemas metodológicos feministas deben aplicarse en la investigación sobre los mayores dando voz a las mujeres y hombres mayores y adoptando sus propios puntos de vista como sujetos y no como objetos de investigación.

## **CAPÍTULO 2.2.**

### **ENVEJECIMIENTO ACTIVO**





El envejecimiento de la población es uno de los mayores triunfos de la humanidad y también uno de los mayores desafíos, debido a las exigencias económicas y sociales que acarrea. Considerar el envejecimiento como un problema, un reto o una oportunidad determinará la manera de afrontarlo y/o aprovecharlo. La Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) sostiene que se podrá afrontar el envejecimiento si los gobiernos de los distintos países, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, promulgan políticas y programas de *envejecimiento activo* que mejoren la salud, la participación y la seguridad de los ciudadanos de mayor edad.

El término “envejecimiento activo” fue adoptado por la OMS a finales de los 90 con la intención de transmitir un mensaje más completo que el de “envejecimiento saludable” y reconocer los factores que junto a la atención sanitaria afectan a la manera de envejecer de los individuos y de las poblaciones (Kalache y Kickbusch, 1997). Se podría definir como el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Por su parte, el término “activo” hace referencia a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales y cívicas, no sólo a la capacidad para estar físicamente activo o participar laboralmente. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia. Se deduce, por tanto, que el envejecimiento activo trata de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida a todas las personas a medida que envejecen (incluyendo aquellas personas frágiles, discapacitadas o que necesitan asistencia).

El planteamiento del envejecimiento activo se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los Principios de las Naciones Unidas de independencia, participación, dignidad, asistencia y realización de los propios deseos. De esta manera, se sustituye el planteamiento basado en las necesidades, que contempla a las personas mayores como objetivos pasivos, a otro basado en los derechos, que reconoce los derechos de las personas mayores a la

igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos de la vida a medida que envejecen, respaldando su responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria. Desde un punto de vista evaluativo, la racionalidad y coherencia impondrá que las políticas y programas que emanen de este planteamiento deban basarse en los derechos, pero también en las necesidades, las preferencias y las capacidades de las personas mayores. Además, deberán incorporar una perspectiva del ciclo vital que reconozca la importante influencia de las experiencias vitales y laborales en la manera de envejecer de las personas.

Dentro de las actuaciones diseñadas en materia de envejecimiento activo, la prolongación de la vida laboral, juega un destacado papel dadas sus profundas repercusiones en el mercado de trabajo, en la protección social, en los actores sociales, tanto en trabajadores como en empleadores, y en la Administración Pública. En ocasiones, cuando se habla de la continuidad de la vida laboral en edades avanzadas, se obvian una serie de cuestiones de suma importancia vinculadas con el envejecimiento activo que deberían ser consideradas. Los discursos existentes en torno a estas cuestiones deben ser analizados exhaustivamente para no caer en ambigüedades. Así, no es lo mismo que el jubilado sea un miembro activo dentro de la sociedad a la que pertenece a que también lo sea en el mercado de trabajo (De la Villa y López, 2008). Sin olvidar, la actual doble crisis del trabajo: crisis en cantidad, esto es, pérdida de empleos; y crisis de la calidad del empleo y, con ella, de su significado social (Castillo, 1998). De la misma manera, existe un debate sobre las imprecisiones de los conceptos de edad, envejecimiento, vejez, empleo, trabajo, jubilación, protección y actividad. Para algunos autores, no hay que dejarse llevar por las denominadas “modas terminológicas” y hacer más operativos estos términos. Para ello, es preciso analizar los elementos que llevan a tal confusión y hacer que éstos pasen de ser ambiguos a ser complejos, en el sentido de convertirse en términos ricos en matices y compuestos de elementos que les den sentido.

### 2.2.1. PARTICIPACIÓN Y ENVEJECIMIENTO ACTIVO

Aproximarnos a la conceptualización y terminología sobre los mayores, nos obliga a incorporar nuevos enfoques sobre su cambiante realidad que superen la visión convencional de la vejez asociada a la improductividad y a la falta de autonomía. Ya no resulta tan automática la identificación de la jubilación con el paso a la vejez, ni la consideración de la población mayor como sujetos pasivos. Debemos considerar otras miradas que tengan en cuenta esta complejidad, de manera más acorde con los cambios a los que asistimos y, en este sentido, como señalan Subirats y Pérez (2011) es básico partir de la idea de diversidad como un valor esencial sobre el que reconstruir la autonomía personal. Pero, junto a ello, se debe poner un énfasis especial en el tema de la participación. Indudablemente, en la evolución de la concepción sobre los mayores, un elemento a tener en cuenta es su participación en los distintos ámbitos que conforman la realidad. Además del conocido asociacionismo, canal primordial de participación y del voluntariado, existen otros ámbitos, tales como la política, el mercado de trabajo, el ámbito educativo, los medios de comunicación y las actividades de ocio y tiempo libre, en los que la participación de este colectivo también es visible como se demuestra en el estudio *La participación social de las personas mayores* (IMSERSO, 2008). Nuestro interés se focaliza en la participación de las personas de edad avanzada en el ámbito del mercado de empleo y en la relación existente entre los términos *participación* (ciudadana y social) y *envejecimiento activo* puesto que partimos de la necesidad de diseñar políticas públicas sobre la base de diagnósticos completos y sistemáticos elaborados a través de procesos participativos.

En este sentido, hay que señalar que durante los últimos años se viene potenciando la necesidad de aplicar procesos de participación en la gestión pública. Una correcta participación pública consiste en un proceso de comunicación que proporciona un mecanismo de intercambio de información y fomenta la interacción de los agentes implicados en una determinada cuestión con el equipo gestor y ejecutor de lo planificado consensuadamente. El proceso se inicia con la identificación, jerarquización e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones<sup>29</sup> y, posteriormente, se incorpora a la

---

<sup>29</sup> En un trabajo realizado por especialistas británicos en temas de participación (Pratchett et al., 2009 citado en Subirats y Pérez, 2011), se plantea que la incorporación de la ciudadanía y las comunidades a los procesos de toma de decisiones requiere el cumplimiento de tres condiciones

agenda política. En general, los beneficios de la participación son diversos: aporta el punto de vista de los usuarios/clientes para la mejora de las políticas; demuestra un compromiso con una gestión eficaz y transparente; potencia el papel de los agentes aumentando la aceptación general de las actuaciones; ayuda y mejora la toma de decisiones en todas sus fases; detecta problemas y estrangulamientos que demoran o invalidan la política; facilita el buen desarrollo de las actuaciones y, consecuentemente, sus resultados. En pocas palabras, podría decirse que los procesos de planificación, gestión y ejecución de actuaciones públicas, cuando parten de procesos participativos están garantizando el cumplimiento de un conjunto de objetivos que van desde la racionalidad y coherencia de las medidas, hasta la eficacia y eficiencia en el desarrollo de la actuación y, por tanto, en la obtención de resultados, pudiendo llegar incluso a la idoneidad de la intervención.

De esta manera, la participación ciudadana se convierte en una de las herramientas de las sociedades democráticas que contribuye al control del poder del Estado, fomentando el compromiso en la solución de las demandas sociales y creando nuevos canales para el consenso de intereses. Al fin y al cabo, la participación es tomar parte activa (Sartori, 1989) en un sistema del que somos parte<sup>30</sup>. Es preciso, por tanto, diferenciar entre la participación ciudadana, la participación política de la ciudadanía y la participación social, cuyos límites a veces no son fácilmente reconocibles. Esta última, la participación social, es un concepto más general, que engloba todos los tipos y niveles de participación en actividades propiamente sociales o de corte comunitario y que, siguiendo a Agulló et al. (2002) y adaptándolo a nuestro objeto de estudio, no siempre implica un mejor envejecimiento, pero sí mayor satisfacción vital en los mayores más activos. En este sentido, la participación social ha de entenderse como aquella intervención de los particulares en

---

relativas a sus impactos. En primer lugar, éstos deben ser reconocibles por los ciudadanos (en sus índices de confianza o en su grado de conocimiento en relación a un área de política pública); también desde la comunidad (en su eficacia política subjetiva); y, finalmente, en el funcionamiento de la toma de decisiones (en los procesos de fijación de las agendas públicas).

<sup>30</sup> Si consideramos la participación como un proceso permanente de formación de opiniones en torno a todos los problemas de interés común, a medida que estos surgen y requieren de soluciones, es decir, de decisiones (Wright Mills, 1954) o como la capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente, dentro del ambiente en que trabaja (Gyarmati, 1992), estamos considerándola como un ejercicio de acción social desplegado dentro de un espacio concreto y definido. Así mismo, existe una visión más dinámica y más acorde con el contexto global en el que se asientan las relaciones sociales. Autores como McDonald (1996), plantean la participación social desde tres dimensiones: desde el vecindario, desde la implicación en actividades organizadas o de asociaciones, y desde la amistad. Por su parte, Connidis y McMullin (1992), apuntan que en ciertas ocasiones la participación social comprende actividades diversas fuera del ámbito del hogar y Mitchel y Kemp (2000) la relacionan con la calidad de vida, medida en niveles de depresión, satisfacción, etc.

actividades públicas como movilizadores de intereses sociales, lo que significa que ésta se promueve a partir de los propios ciudadanos para luego hacerse pública; y, es precisamente este tipo de participación en el colectivo de mayores, lo que se ha convertido en un interés prioritario tanto desde las instituciones políticas como socioeconómicas. Por tanto, la participación se ha convirtiendo en el elemento clave de la dinámica social y, en concreto, entre las personas de más edad. La participación de los mayores en la toma de decisiones se considera un proceso imprescindible, tanto por el valor de la experiencia vital de este colectivo como por la necesidad de una representación adecuada en términos cuantitativos (su peso demográfico en la estructura debe acompañarse con una implicación-representación en la vida activa del sistema social). Por ello, muchas de las actuaciones diseñadas en torno al grupo de mayores van dirigidas a dotar de contenido la participación real y efectiva de este colectivo (IMSERSO, 2008).

Es evidente que el concepto de participación puede enfocarse de manera diferente y según el grado de iniciativa, vinculación, implicaciones y consecuencias pueden considerarse varios niveles de participación. Según la Propuesta Metodológica para Mejorar la Calidad de la Oferta Gubernamental de Participación en Políticas Públicas de la División de Organizaciones Sociales, SEGEOB (2005) recogida en IMSERSO (2008) se podría hablar de:

- *La participación como información*, la más básica entre los diferentes niveles posibles, corresponde a aquella en la que la ciudadanía participa por el hecho de conocer o estar informada de sus deberes y derechos. Este proceso tiene implícito un límite, conocer cuál es la disponibilidad real de la información pública y que ésta sea de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa.
- *La participación como consulta no vinculante*, esta forma de participación se caracteriza por no implicar una relación directa con el proceso de toma de decisiones; los resultados de la consulta no tienen mayor impacto pues la decisión suele radicar en un tercero.
- *La participación como consulta vinculante*, es una forma más avanzada de participación, pues toma en cuenta la opinión o parecer de las personas acerca de los temas que se les preguntan.
- *La participación como co-gestión o co-ejecución*, realizada de manera conjunta entre las partes sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión conjunta.
- *La participación como control*, es una forma avanzada de participación ciudadana, pues alude a la posibilidad de emprender acciones de fiscalización

con respecto a la gestión pública. En este nivel, la ciudadanía puede participar en procesos de evaluación o auditoria de las distintas etapas o fases de un proyecto.

- *La participación del tipo co-implicación o codirección*, corresponde a aquella forma que idealmente, incorpora a todas las anteriores, pero que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones en conjunto con las instituciones que dan forma a una oferta de participación.

Dada la desagregación de objetivos y fines participativos, sería conveniente para desarrollar un análisis de la participación social de las personas mayores, centrarse en la perspectiva más actual de la dinámica, ampliando las perspectivas y flexibilizando las formas, de tal manera que se sumen tanto la tendencia más institucional de la participación como aquellas acciones más comunitarias y relacionales. En este sentido, se debe aclarar qué implica la participación social en las personas mayores y qué es lo que realmente abarca, en cuanto a participación se refiere, el significado asignado al término *envejecimiento activo*. Tal vez, con este término se pretenda homogeneizar realidades personales, colectivas y generacionales distintas bajo el término *participación o actividad*. La inclusión o exclusión (participación) en el acceso a determinados recursos y oportunidades a través de la edad nos hace reflexionar sobre las dinámicas que se producen en el proceso de envejecimiento en su relación con la actividad en general, y con la laboral, en particular.

De este modo, se comprueba como en los últimos años asistimos a una promoción de la participación social de los mayores por parte de diferentes organismos e instituciones en el ámbito internacional, nacional y regional. En 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas destaca la importancia de la integración de las personas mayores en la sociedad a través de los movimientos sociales o asociaciones como continuación del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (formulado en 1982 en el marco de la I Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en la que se fomentó la investigación en mayores como fórmula para impulsar nuevas políticas y programas en cooperación con los gobiernos). En 1999, se proclama el Año Internacional de las personas de edad y, de nuevo, se fomenta las redes de apoyo y solidaridad entre las generaciones. Así mismo, en 2002, la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento elabora un conjunto de recomendaciones que contemplaban la participación activa de las personas mayores<sup>31</sup>, de las que destacamos la de *lograr una transición global y flexible de la*

---

<sup>31</sup> Estas recomendaciones quedaron recogidas en los siguientes objetivos y artículos:

*vida laboral formal a la jubilación y adoptar medidas para que las personas puedan permanecer más tiempo en el trabajo y este pueda serles más atractivo, que retomaremos más adelante.*

A nivel nacional destaca el Plan Gerontológico de 1992, considerado la primera respuesta global, social y política en materia de personas mayores y cuyos objetivos y medidas generaron un cambio cualitativo en las perspectivas de las políticas y programas que posteriormente se diseñaron. Su continuación fue el Plan de Acción de las Personas Mayores 2003–2007 en el que se contempla la celebración de las Asambleas Mundiales y Estatales, así como la nueva organización administrativa de las Comunidades Autónomas. Dentro de las medidas propuestas para la igualdad de oportunidades, destaca la promoción de la autonomía y la participación plena en base a los principios de envejecimiento activo. Se fomenta la participación, especialmente de las mujeres mayores, así como la consolidación y creación de nuevos órganos de representación de las personas mayores. Además, se crea el Observatorio de Personas Mayores para contribuir a la mejora de las políticas de atención a este colectivo través de la creación y el desarrollo de cauces estables de comunicación. Finalmente, es de destacar la celebración de dos Congresos Estatales

- 
- Objetivo 1: Reconocimiento de la contribución social, cultural, económica y política de las personas de edad.
  - Objetivo 2: Participación de las personas de edad en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles.
  - Artículo 10: El potencial de las personas de edad es una sólida base para el desarrollo futuro. Permite a la sociedad recurrir cada vez más a las competencias, la experiencia y la sabiduría que las personas de edad aportan, no sólo para asumir la iniciativa de su propia mejora, sino también para participar activamente en la de toda la sociedad.
  - Artículo 19: Una sociedad para todas las edades incluye el objetivo de que las personas de edad tengan la oportunidad de seguir contribuyendo a la sociedad. Para trabajar en pro de la consecución de ese objetivo es necesario eliminar todos los factores excluyentes o discriminatorios en contra de esas personas. La contribución social y económica de las personas de edad va más allá de sus actividades económicas, ya que con frecuencia esas personas desempeñan funciones cruciales en la familia y en la comunidad. Muchos de sus valiosos aportes no se miden en términos económicos, como en el caso de los cuidados prestados a los miembros de la familia, el trabajo productivo de subsistencia, el mantenimiento de los hogares y la realización de actividades voluntarias en la comunidad. Además, esas funciones contribuyen a la preparación de la fuerza de trabajo futura. Es necesario reconocer todas esas contribuciones, incluidas las del trabajo no remunerado que realizan en todos los sectores las personas de todas las edades, y en particular las mujeres.
  - Artículo 20: La participación en actividades sociales, económicas, culturales, deportivas, recreativas y de voluntariado contribuye también a aumentar y mantener el bienestar personal. Las organizaciones de personas de edad constituyen un medio importante para facilitar la participación mediante la realización de actividades de promoción y el fomento de la interacción entre las generaciones (Naciones Unidas. Informe sobre la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento).

de Personas Mayores. El primero, *Las personas mayores ante el siglo XXI: Hacia una mayor calidad de vida*, celebrado en 1998, tiene como finalidad la evaluación situacional de las personas mayores con el objetivo de plantear medidas para incrementar su calidad de vida. En el segundo, *Una sociedad para todas las edades* en 2001, se trabaja sobre los temas del envejecimiento de la población, el compromiso de la sociedad con las personas mayores y la contribución de las mismas al sistema.

En España, además, contamos con el Consejo Estatal de las Personas Mayores (órgano consultivo y asesor de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y creado en 1994, Real Decreto 117/2005, de 4 de febrero) cuya finalidad es “institucionalizar la colaboración y participación de las personas mayores en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas de atención, inserción social y calidad de vida dirigidas a este sector de población en el campo de competencias atribuidas a la Administración General del Estado”. Es importante recalcar que el Consejo, dentro de sus funciones específicas tiene, entre otras, la labor de “fomentar el desarrollo del asociacionismo y la participación de las personas mayores en la sociedad” y dada la importancia que desde las Administraciones y desde el colectivo de mayores se ha otorgado a este órgano, ha tenido su réplica a nivel autonómico en los Consejos de las distintas Comunidades Autónomas.

A pesar de estos avances, la investigación sobre mecanismos de participación institucional en relación con la participación de las personas mayores ofrece resultados susceptibles de mejoras (Pérez Salanova, 2009a). En general, señala la autora, se advierte que estos mecanismos sirven escasamente para fortalecer la cooperación entre las asociaciones representadas, sin lograr facilitar la conexión con grupos de personas mayores que no forman parte de aquellas asociaciones, ni la creación de nuevas vías de participación. Los temas abordados son, de forma casi exclusiva, específicos de personas mayores y el impacto de los Consejos, en términos de actuaciones, de influencia en la agenda política y social, es débil. La capacidad de los representantes de las personas mayores para introducir nuevos temas es baja al igual que su participación en la toma de decisiones. Luego, se pone de manifiesto la necesidad de reflexionar acerca de los procesos que pueden estimular la apertura a otros grupos de personas mayores, de aumentar la permeabilidad y la conectividad, no sólo con otras entidades, sino también con otros órganos y actores institucionales, ampliando los campos temáticos que se abordan, así como, los criterios, las dinámicas de trabajo y los métodos de la participación, sin olvidar, las evaluaciones periódicas de tales mecanismos de participación.

Llegados a este punto, se observan, al menos, dos cuestiones claves: por un lado, se puede afirmar que efectivamente ha existido un gran apoyo institucional al



colectivo de mayores y, en concreto, al fomento de su participación. Otra cuestión es comprobar hasta qué punto este esfuerzo planificador (en torno a la participación de los mayores) ha tenido los resultados deseados y de qué manera se han evidenciado, puesto que ni se delimita ni se conceptualiza el tipo de participación perseguida. Y, por otro lado, en este proceso seguido se contempla que el Consejo Estatal de las Personas Mayores participa en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas cuya población objetivo resulta ser el colectivo de mayores. En este sentido, habría que preguntarse qué se entiende por participación, cómo se delimita y cómo se materializa. De igual manera, habría que conocer qué se entiende por definición, aplicación y seguimiento de las políticas desde un punto de vista participativo.

Mayoritariamente, se defiende que el envejecimiento activo se ha convertido en la fórmula más idónea para impulsar la participación social de las personas mayores, interés prioritario desde el ámbito institucional y socioeconómico. Sin embargo, no se justifica la relación que guarda el envejecimiento activo con la participación entendida en toda su magnitud procedimental. Ante este planteamiento, nos surgen algunos interrogantes estrechamente vinculados con nuestro objeto de estudio: ¿Cómo se operacionaliza (materializa) la participación del colectivo de mayores en el proceso de diseño de las políticas agrupadas en torno al concepto de envejecimiento activo? Tal vez, se pretende lograr unos resultados que, a priori, son contradictorios con los objetivos que se pretenden conseguir y con los principios planificadores desde los que se parte.

Si la finalidad perseguida con el envejecimiento activo es lograr la participación de la población mayor a través de políticas dirigidas precisamente a fomentar y potenciar dicha participación, ¿cómo se explica que los mayores no participen en su elaboración y diseño? Es decir, partimos de procesos de planificación no participativos para diseñar y elaborar actuaciones participativas que, al mismo tiempo, tienen como objetivo la participación. Con otras palabras, se pretende implementar un conjunto de medidas que afronten las consecuencias negativas del envejecimiento y doten de una connotación positiva a este fenómeno, pero no se cuenta con la participación en su diseño de la población que conforma el colectivo de mayores (en los que más se evidencia el proceso de envejecimiento), que es precisamente la población sujeto y, en este caso, también objeto de las mismas. Por tanto, hay que insistir en la necesidad de profundizar en la contradicción existente entre el diseño no participativo de medidas encaminadas a contrarrestar las consecuencias negativas del envejecimiento, precisamente, a través de la participación de los mayores. ¿Cómo se va a lograr un objetivo que los propios planificadores y gestores obvian desde un principio? ¿Cómo se va a conseguir un resultado que no sólo no está previsto en el proceso de planificación, sino que se ignora en el procedimiento a seguir?

Así mismo, si partimos de que la Gerontología es la ciencia que estudia los fenómenos humanos asociados al hecho de envejecer desde un enfoque científico interdisciplinar, cuyo objetivo es “promover la investigación gerontológica en biología, medicina y ciencias sociales, así como la colaboración entre estas ciencias”, se podría sintetizar que las ciencias que trabajan en el mundo de los mayores se divide en dos grandes grupos: 1) las ciencias naturales, donde se encuentra la biología y la medicina (Geriatría); y, 2) las ciencias sociales: donde se sitúan la antropología, la psicología, la sociología, el trabajo social, etc. (Rodríguez, 2006). De esta forma, y siguiendo este planteamiento, surgen nuevos interrogantes en torno a los procesos de planificación seguidos en el diseño de las estrategias de prolongación de la vida laboral ¿por qué los diagnósticos que justifican estas medidas no son elaborados desde la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad de estas ciencias? ¿Por qué la realidad sobre la que parten estas medidas no se basa en los conocimientos de todas y cada una de estas disciplinas? Esto nos lleva a afirmar que carecemos de conocimientos que completen el escenario acerca de los efectos del envejecimiento del que partimos y el que queremos modificar. Esto convierte los diagnósticos utilizados en aproximaciones incompletas, inexactas y poco ajustadas a la realidad; lo que, consecuentemente, no garantiza, en términos evaluativos, la racionalidad y la coherencia de las actuaciones que se diseñan, y por tanto, la eficacia y eficiencia en su desarrollo y resultados, así como la idoneidad y aceptación social.

Para conocer la realidad que envuelve a las personas mayores se requieren estudios que conlleven análisis exhaustivos y sistemáticos; y, para ello, se necesitan aportaciones de las diferentes disciplinas vinculadas a este colectivo. La mayor parte de los problemas y situaciones que puede generar el envejecimiento, así como, las propias de este colectivo social, requieren respuestas claras realizadas por profesionales con diferentes especialidades y disciplinas que definen y tratan el envejecimiento y sus consecuencias de manera diversa. Esta diversidad nos obliga a replantearnos los diagnósticos que justifican las políticas diseñadas y comprobar hasta qué punto estos responden a una realidad rigurosa y fiable, o bien a una realidad enmascarada por intereses concretos y no colectivos. Del mismo modo, la variedad de concepciones y definiciones sobre la participación social de las personas mayores pone de manifiesto la relevancia del criterio clave de la diversidad. Entendemos que para avanzar en la participación efectiva de las personas mayores, se requieren enfoques que se alejen de rutinas mentales uniformizadoras, para acercarse así a la pluralidad de situaciones, intereses, motivaciones, momentos vitales o experiencias que surgen de una etapa vital cada vez más extensa y plural en sus formas. Sólo de ese modo, cada cual podrá encontrar su propio sentido en la decisión de participar (Subirats y Pérez, 2011).

### 2.2.2. ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y ENVEJECIMIENTO PRODUCTIVO

Tradicionalmente, los estudios de gerontología, han centrado sus análisis en el aspecto más economicista y demográfico de las personas mayores, relegando a un segundo plano la temática participativa y su contribución a la sociedad. Ha sido recientemente cuando las teorías y políticas que promulgan una participación social de las personas mayores bajo el término *envejecimiento activo* están empezando a emerger. Aunque, como señalan Agulló et al. (2002), el *envejecimiento activo* no es sólo una expresión recientemente utilizada, a veces con la intención de ocultar una inevitable vejez decrepita y dependiente, ni es sólo la idea básica que ya propugnaban los pioneros de la *Teoría de la Actividad* y el *Envejecimiento Exitoso*; constituye una expresión que refleja una realidad cada vez más constatable de las personas mayores.

En Estados Unidos, durante los años 80 se trabajó con el concepto de *envejecimiento productivo*, estrechamente vinculado con las ideas contenidas en el concepto de *vejez productiva* (Riley y Riley, 1994 en Martín, 2000), el cual pone de manifiesto la escasa utilidad de asignar casi todo el tiempo de ocio a las personas una vez que abandonan la actividad laboral y casi todo el trabajo remunerado a adultos más jóvenes. La idea que se defiende es el intercambio de este tiempo; consecuentemente, los jubilados serían percibidos socialmente como un grupo útil y productivo para la sociedad. Partiendo de este enfoque, se inicia un cambio en los enfoques de análisis de los estudios dedicados a las personas mayores, centrando la investigación en todo el proceso vital de las personas y poniendo especial atención en las necesidades surgidas en la última etapa. De esta manera, se observó que un análisis basado en la edad cronológica no resultaba ser indicativo.

A finales de los noventa, la OMS adoptó el término *envejecimiento activo* en un intento de ampliar el contenido del concepto *envejecimiento saludable* e incluir otros factores, además de los sanitarios, que son determinantes en la manera de envejecer. La finalidad pretendida abarca el análisis no sólo de las consecuencias del envejecimiento, sino también la toma de medidas encaminadas para que este fenómeno no se convierta en problema y, que por tanto, este logro social se pueda consolidar de una forma sostenible. De este modo, define el envejecimiento activo como “el proceso de optimización de las oportunidades de la salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas

envejecen”. Por su parte, el Libro Blanco del Envejecimiento (2011), señala que mediante “las políticas de *envejecimiento activo*, se trata de potenciar las capacidades de la persona cuando envejece, de llevar una vida productiva en la sociedad y en la economía”. Por tanto, el envejecimiento activo se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población, permitiendo a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia. Desde este punto de vista, el envejecimiento activo supone un paradigma positivo a la hora de afrontar el logro que supone conseguir incrementar la esperanza de vida en unas condiciones globalmente más óptimas (Urrutia, 2010).

La Comisión Europea en 1999, Año Internacional de las Personas Mayores, impulsó la idea del envejecimiento activo, otorgándole un contenido y un papel principal dentro de las políticas europeas. En la actualidad, se comprueba que la filosofía del envejecimiento activo tiene unas dimensiones muy amplias (y abstractas), tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, abarcando sectores interdisciplinarios muy diversos. Desde el IMSERSO, Martínez (2007) desarrolla las siguientes subáreas del envejecimiento activo: promoción de la salud y de hábitos saludables de vida; promoción cultural y adaptación a los nuevos retos y exigencias de la sociedad actual; protección general de los derechos de las personas mayores; apoyo a la jubilación gradual y flexible; y, promoción de las relaciones intergeneracionales.

Siguiendo la propuesta de la OMS, el envejecimiento activo se considera un concepto multidimensional, que afecta a diversas áreas políticas y del bienestar de las personas, basado en la idea de ciclo vital y articulado en torno a la optimización de la salud, la participación y la seguridad de las personas a medida que envejecen<sup>32</sup>. Walker (2006: 84) concluye que “la esencia del concepto moderno emergente de envejecimiento activo es una combinación del núcleo del envejecimiento productivo más un énfasis fuerte sobre la calidad de vida y el bienestar mental y físico”. En consecuencia, Walker reduce a tres las claves del nuevo concepto de envejecimiento activo: 1) envejecimiento productivo, en concreto, éste nos traslada a los estudios de los años 80 en EEUU y al concepto de *vejez productiva* de Riley y Riley y nos remite fundamentalmente al tipo de

---

<sup>32</sup> Según varios estudios y encuestas, lo que más preocupa a los mayores es la soledad, la enfermedad, la pérdida de memoria, el sentimiento de inutilidad y la dependencia (CIS, Estudio 2244, Barómetro Abril 1997). En coherencia con estas preocupaciones, manifiestan la necesidad de estar activos porque ello implica tener salud, relaciones, independencia. Aunque los significados de las actividades son diversos, el denominador común es la centralidad de la actividad en cuanto que supone “no ser mayor”. La actividad se convierte en un claro indicador de calidad de vida y de “no envejecer” (Agulló et al., 2002).

participación que de las personas de edad avanzada se pretende conseguir, aunque se enmarque (enmascare) en un contexto de participación global; 2) calidad de vida; y, 3) bienestar mental y físico. Se deduce que estos tres pilares deben estar no sólo interrelacionados, sino correlacionados, otra cuestión es sí realmente han sido diseñados para tal fin.

Si se considera que el envejecimiento activo no se trata de políticas para personas mayores, sino que se trata de políticas para llegar a ser mayores en las mejores condiciones posibles (el debate ¿sujetos y/u objetos de las políticas?); y una vez llegado ese momento mantener dichas condiciones durante el máximo tiempo posible, los tres pilares del envejecimiento activo son: salud, seguridad y participación (voluntaria y entendida como inclusión social). Recientemente, Naciones Unidas ha incorporado un nuevo pilar al envejecimiento activo; el aprendizaje a lo largo de la vida. Estos cuatro pilares para que sean sostenibles deben ir acompañados de la intergeneracionalidad, de manera que todas las personas seamos partícipes del envejecimiento de una forma activa.

Cada vez es más evidente, como se comprobará más adelante, cómo instituciones políticas internacionales de primer orden tales como la Comisión Europea o la OCDE hacen una interpretación reduccionista interesada del concepto de envejecimiento productivo al aludir únicamente a aquella participación de las personas de más edad que tiene que ver con su implicación y permanencia en el mercado laboral: “El envejecimiento activo es un enfoque central para animar a los trabajadores de más edad a permanecer en el mercado laboral más tiempo” (Slovenian Presidency of the EU 2008: 2). Sin embargo, en su raíz, incluso el concepto de *envejecimiento productivo* es mucho más amplio y abarca cualquier contribución que realizan las personas mayores, en forma de bien o servicio, y que resulta significativa para la estructura social en la que participan (Caro y Sánchez, 2005). Dada la relevancia de estas cuestiones, nos interesa profundizar en el concepto de *envejecimiento activo* y precisar algunos aspectos de interés para nuestro objeto de estudio.

### 2.2.2.1. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES EN TORNO AL ENVEJECIMIENTO(S) ACTIVO(S)

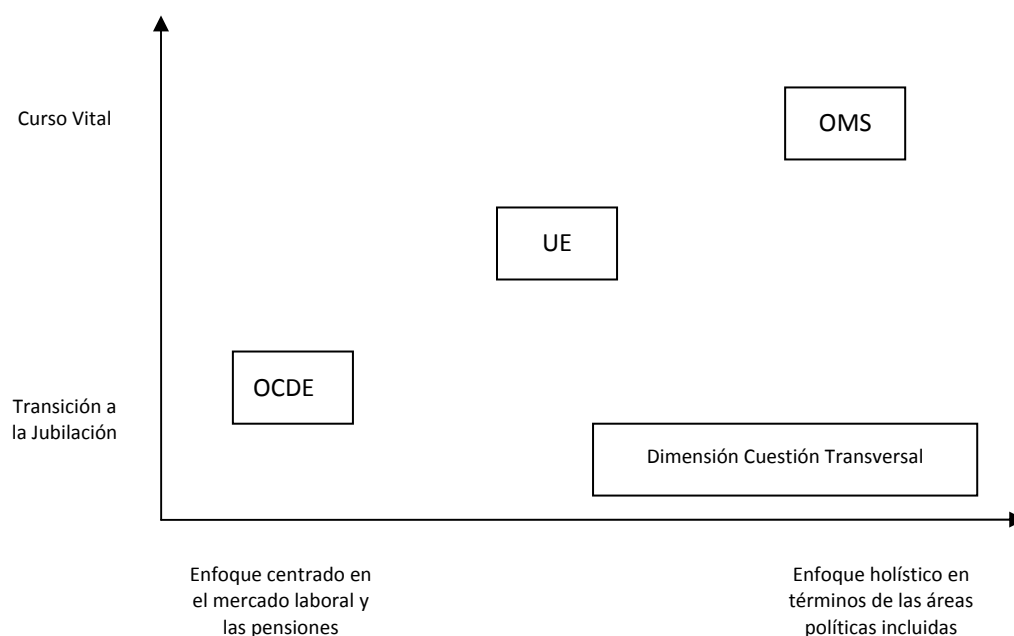
El *envejecimiento activo* es una propuesta, un modelo (Sánchez Martínez en el Libro Blanco del Envejecimiento Activo, 2011). Cuando se acepta la conveniencia de dicho modelo, se trata de poner en marcha acciones para que la realidad se vaya acercando a las pautas indicadas por el modelo abstracto ¿Qué caracteriza al modelo del envejecimiento activo? Pues depende en gran medida de quién lo proponga; es decir, no existe un único modelo, una única forma de entender lo que quiere decir envejecer activamente. El autor señala, como ejemplo, cinco de los muchos conceptos de envejecimiento activo acuñados y disponibles:

1. “Capacidad de las personas, a medida que envejecen, para llevar una vida productiva en la sociedad y en la economía. Esto significa que la gente pueda escoger de modo flexible la forma en que pasa el tiempo a lo largo de la vida: aprendiendo, trabajando, tomando parte en actividades de ocio, cuidando a otros” (OECD, 2000: 126).
2. “La política de envejecimiento activo tiene como objetivo animar a los trabajadores mayores a permanecer en el mercado laboral un tiempo sustancialmente mayor” (Spidla, 2007: 27).
3. “Proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen” (OMS, 2002: 79).
4. “En la práctica significa adoptar estilos de vida saludables, trabajar más tiempo, jubilarse más tarde y mantenerse activo tras la jubilación. Promover el envejecimiento activo significa aumentar las oportunidades para una vida mejor, sin disminuir los derechos. La provisión de unos ingresos y de unos cuidados adecuados son parte de la agenda de asuntos del envejecimiento activo” (Commission of the European Communities, 1999).
5. “El envejecimiento activo es un proceso, que se desarrolla a lo largo de toda la vida, integrado por políticas, actitudes y actividades, que hacen que dicho envejecimiento sea saludable para la persona que lo vive y rentable para la sociedad en la que vive, para lo cual recibe de la Sociedad conforme a sus necesidades y da, a la Sociedad, según sus capacidades” (Hartuemanak, 2009: 21).

En el análisis de los contenidos asignados a los distintos conceptos, se comprueba que en los conceptos 1 y 2 destaca el carácter productivo, social y económico, del envejecimiento activo; mientras que los conceptos 3 y 5 se centran más en la mejora de la calidad de vida y de la salud a lo largo de todo el curso vital. El concepto 4 alude tanto a lo productivo (trabajar más tiempo), como a las oportunidades para todo aquello que supone tener una vida mejor e introduce la jubilación como un factor relevante en el proceso de envejecimiento activo. Así mismo, en los casos 2 y 4 se considera que el envejecimiento activo sólo tiene que ver con las personas de más edad; y, en el 5 claramente se transmite que el proceso de envejecer activamente sucede a lo largo de toda la vida y, por tanto, no sólo concierne a las personas mayores e introduce las necesidades y capacidades.

A pesar de la escueta formulación realizada de estos cinco conceptos, las diferencias entre ellos son considerables. Ervik (2006) ha profundizado en estas diferencias para el caso de las conceptualizaciones de envejecimiento activo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE) y ofrece el siguiente cuadro para representarlas de forma esquemática:

**Gráfico 1.** CONCEPTUALIZACIONES EN TORNO AL ENVEJECIMIENTO ACTIVO



Fuente: Las relaciones intergeneracionales (Ervik, 2006) en el Libro Blanco del Envejecimiento Activo, 2011.

Distribuidos en dos ejes según: 1) la amplitud del enfoque: centrado en el mercado laboral y en las pensiones (OCDE), o más transversal y relacionado con todas las áreas políticas (OMS); y, 2) la dimensión temporal: vinculado con la transición a la jubilación (OCDE) o extensivo a todo el curso vital (OMS); se observa como los conceptos de envejecimiento activo propuestos por la OMS y la OCDE son bastante distintos situándose en los extremos, el enfoque de la UE se situaría en medio de ambas posiciones. En consecuencia, deberíamos utilizar el término *envejecimiento activo* en plural en lugar de en singular para dar a entender claramente que existen versiones diferentes del mismo. Esta última conclusión tiene consecuencias directas sobre nuestro objeto de estudio. Así, dependiendo del concepto de envejecimiento activo por el que se opte, las políticas diseñadas guardarán o no, racionalidad (relevancia y pertinencia) y coherencia (interna y externa) con el diagnóstico que las sustenta y con la finalidad perseguida, determinando ésta última la eficacia y eficiencia de las mismas, así como su idoneidad.

Ya hemos señalado que para la Comisión Europea, la finalidad de la política de envejecimiento activo es la extensión del período laboral; y así lo expone: *“La manera más productiva y eficaz de oponerse a la amenaza que representa el envejecimiento para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es invertir la tendencia al retiro anticipado. Capacitando y motivando a los trabajadores para permanecer activos durante más tiempo y optar por una jubilación más tardía y gradual, podemos reducir los costes de las pensiones, conseguir ingresos extraordinarios y obtener una mayor aportación productiva al crecimiento. Lo que tenemos que hacer es cambiar el comportamiento de los trabajadores en lo que se refiere a la jubilación”* (Comisión Europea, 1999: 14). Se debe insistir en que esta extensión del tiempo de trabajo estará causada por la prolongación de la vida laboral en edades avanzadas. Al margen de esta finalidad quedan otras posibles medidas, tales como: comenzar la vida laboral a edades más tempranas o evitar en la medida de lo posible las entradas y salidas del mercado laboral en el transcurso de la vida laboral. Por tanto, el resto de posibles aspectos a incluir en el marco del envejecimiento activo deben estar al servicio de ese objetivo general: *“El envejecimiento activo es por sí solo una orientación global y duradera, en la que deben intervenir muchos otros elementos además de la reforma de las pensiones. Para plantearse positivamente trabajar más tiempo, es preciso no tener que seguir haciendo frente a prejuicios discriminatorios, haber recibido una preparación para actualizar y valorar las competencias adquiridas con el tiempo, poder acceder a unos sistemas de jubilación flexible, tener una buena salud física y mental, pero además esperar seguir viviendo aún mucho tiempo teniéndola”* (Comisión Europea, 2006: 9).



De esta manera, podríamos plantearnos que el conjunto de actuaciones que componen la política de envejecimiento activo carecen de un objetivo común, convirtiéndose en meros instrumentos (con objetivos supeditados al logro del objetivo general) a través de los cuales conseguir mantener a la población trabajadora en el mercado laboral más allá de la edad legal de jubilación. En este contexto, la cuestión que surge partiendo del planteamiento y la finalidad que se persigue desde la Comisión Europea con el envejecimiento activo, es cómo deslindar lo que enmascara el objetivo final de esta política cuando una de sus actuaciones se materializa (instrumentaliza) en las *estrategias para la prolongación de la vida laboral*, siendo éstas, al mismo tiempo, el objetivo final de dicha política. El posicionamiento de la Comisión Europea tiene, por tanto, una doble vertiente como señala el informe del Observatorio Social de las Personas Mayores de CCOO (2013), ya que: si de un lado, pretende hacer frente al hecho de contar con una población que vive más tiempo (por tanto, envejece más), y lo hace más saludablemente; por otro, está alentando que este incremento en la esperanza de vida en condiciones saludables sea aprovechado, al menos en parte, por el mercado de trabajo, de tal modo que el incremento de vida no sea socialmente gravoso en términos económicos.

En este sentido, cabe entender la Decisión nº 940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2011 sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012)<sup>33</sup> que se expresa en los siguientes términos: *“Sucesivos Consejos Europeos han reconocido la necesidad de combatir el efecto del envejecimiento demográfico sobre los modelos sociales europeos. Una respuesta fundamental a este rápido cambio de la estructura de edades consiste en promover la creación de una cultura del envejecimiento activo como un proceso permanente y, en consecuencia, garantizar que las personas que actualmente tienen cerca de 60 años o más, cuyo número aumenta rápidamente y que, globalmente, están más sanas y mejor formadas que ningún otro grupo anterior de esa edad, gocen de buenas oportunidades de empleo y participación activa en la vida familiar y social, también a través de actividades de voluntariado, el aprendizaje permanente, la expresión cultural y el deporte”*.

---

<sup>33</sup> El año 2012 fue declarado el Año Europeo para el Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional, con la finalidad de subrayar los beneficios del envejecimiento activo y su contribución a la solidaridad entre generaciones. Así mismo, se pretendía que fuera un punto de referencia para el periodo 2011-2014 durante el cual la Unión Europea debía orientar gran parte de sus programas y políticas al envejecimiento activo, promoviendo además un marco que permita iniciativas tendentes a su promoción en todas las administraciones, así como entre los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Así mismo, y en un marco más amplio, en el documento “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” EUROPA 2020, la Comisión Europea manifiesta la importancia del envejecimiento activo como elemento clave para el porvenir, respaldando la idea de garantizar el acceso a todo tipo de actividades y la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía, independientemente de su edad, a la par que subraya la necesidad que tiene Europa de utilizar plenamente su potencial laboral como elemento que incremente su competitividad en un entorno globalizado. Se trata de envejecer con salud, participando plenamente en la sociedad, y sentirnos más satisfechos en el trabajo, más autónomos en la vida cotidiana y más activos como ciudadanos. Sea cual sea la edad, podemos tener nuestro papel en la sociedad y optar a una mejor calidad de vida. El reto está en sacar el máximo provecho del enorme potencial que conservamos incluso a edades avanzadas.

Sin embargo, adoptando el enfoque de la OMS el interés es otro. Para la OMS: *“El término activo hace referencia a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, no sólo a la capacidad para estar físicamente activo o participar en la mano de obra. Las personas ancianas que se retiran del trabajo y las que están enfermas o viven en situación de discapacidad pueden seguir contribuyendo activamente con sus familias, semejantes, comunidades y naciones. El envejecimiento activo trata de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida para todas las personas a medida que envejecen, incluyendo aquellas personas frágiles, discapacitadas o que necesitan asistencia”* (OMS, 2002: 79). De tal forma, la OMS considera el envejecimiento activo como “el proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el objetivo de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”, si bien es cierto que incide también en que “es necesario que las políticas y los programas de envejecimiento activo permitan a las personas seguir trabajando de acuerdo con sus capacidades y preferencias a medida que envejecen”, así como “a prevenir o retrasar las discapacidades y enfermedades crónicas que son costosas tanto para los individuos, como para las familias y el sistema de atención sanitaria”.

De esta definición se concluye que este concepto no sólo se identifica con la actividad laboral, sino que hace referencia a un proceso de participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas (Bermejo en Giró 2006), esto es, inclusión social. El conocimiento por parte de las personas mayores de los recursos que aporta la sociedad se configura como una herramienta clave para la promoción del envejecimiento activo. Dicho conocimiento entra a formar parte de la calidad de vida de las personas mayores al presentarse como oportunidades que se ajustan a sus necesidades, encontrando un equilibrio óptimo y saludable en términos materiales y anímicos. Por esto motivo, la OMS resalta el importante papel que juega la educación, a lo largo de todo el ciclo vital, como elemento que tiene la función de proporcionar oportunidades e iniciativas que

estimulen la participación activa en la sociedad según se va envejeciendo. Conjuntamente con la educación, el estilo de vida llevado a cabo durante el ciclo vital, marca las pautas fundamentales, actuando como un factor condicionante del número y tipología de actividades que la persona mayor puede realizar en esta etapa (Bazo, 1990); y, por tanto, dependerá de las circunstancias vitales (y laborales) vividas. Luego, si el envejecimiento activo trata de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida a las personas a medida que envejecen, se deduce que no tendrá el mismo impacto en el conjunto de los mayores al constituir éstos realidades tan diferentes, y lo que es más importante, al partir de condiciones materiales, personales y sociales tan distantes.

En este caso, y siguiendo a Sánchez Martínez (2011), la clave de envejecer activamente es poder seguir participando y contribuyendo; y, para ello, es conveniente que las condiciones de salud y de seguridad de las personas, estén en disposición de trabajar o no, sean las más adecuadas. Lo que viene a sostener la OMS es que sólo se puede envejecer bien si se participa, si se contribuye; para envejecer bien la autonomía (esto es, “la capacidad percibida de controlar, afrontar y tomar decisiones personales acerca de cómo vivir al día de acuerdo con las normas y preferencias propias”) y la independencia (es decir, “la capacidad de desempeñar las funciones relacionadas con la vida diaria”, OMS, 2002: 78), aunque sean prioritarias, deben ir acompañados de la interdependencia: “la interdependencia y la solidaridad intergeneracional (dar y recibir de manera recíproca entre individuos, así como entre generaciones de viejos y de jóvenes) son principios importantes del envejecimiento activo” (OMS, 2002: 79). En consecuencia, el planteamiento que se deduce, en este caso, es completamente diferente, así, deberíamos preguntarnos cómo ayudar a que las personas, a medida que envejecen, participen y contribuyan en sus entornos, con autonomía, independencia e interdependencia y según sus deseos y capacidades.

Desde un punto de vista más “humanista” y menos dirigido hacia las consecuencias económicas del envejecimiento, desde el Observatorio Social de las Personas Mayores de Comisiones Obreras (2013), plantean que las políticas de envejecimiento activo deberían orientarse a potenciar las capacidades de la persona cuando ésta envejece, con el fin de que pueda llevar una vida plena, concepto que habría que vincular para su correcta interpretación, con el más amplio concepto de “ciudadanía”. Desde este punto de vista, se trataría de que las personas mayores continúen viviendo de manera independiente (social y económicamente), saludable y salubre, relacionándose con su entorno y participando activamente en él. Esta concepción incidiría directamente en las políticas de vejez, incluyendo en ellas las prestaciones económicas y la provisión y planificación de servicios sociales y de salud, pero también, de manera transversal, en otras políticas para garantizar una vida activa como son las relativas a

configuración de tiempos y espacios públicos (equipamientos básicos, estrategias de aprendizaje, acceso a bienes culturales, etc.).

Todo lo anterior parece indicar que el “envejecimiento activo” es, en todo caso, una tarea por construir, y que debe hacerse desde parámetros que no configuran políticas de vejez en sentido estricto, sino que forman parte de políticas de empleo y renta, de protección y seguridad, de salud, dependencia y accesibilidad a lo largo de la vida de las personas de tal manera que se incorporen a los estilos de vida de las personas antes de llegar a la vejez (CCOO, 2013). Necesitamos, pues, adoptar un planteamiento más abierto, a la hora de pensar la relación entre participación y envejecimiento, entre envejecimiento activo y envejecimiento productivo. Para ello, hay que tomar posición acerca de lo que significa envejecer de forma activa, participativa y productiva, y conocer si realmente estamos ante una opción o una imposición a la hora de decidir cómo envejecer. Sin olvidar, siguiendo las palabras de Ervik (2006): *el riesgo que existe de cierto paternalismo; tras la bandera del envejecimiento activo se esconde una fuerte política intervencionista en cada etapa de la vida de las personas que trata de asegurar que en cada fase importante de transición en el ciclo vital, la persona realiza la elección adecuada para optimizar su actividad. (...) acabamos por proponer políticas que prescriben a la gente en qué consiste una buena vida* (Ervik, 2006:6).

#### 2.2.2.2. ¿QUÉ SIGNIFICA ENVEJECER DE FORMA ACTIVA?

Aunque la reestructuración del tiempo centrado en la realización de actividades es visto y valorado muy positivamente, tanto por las personas mayores como por el conjunto de la sociedad (Bazo, 1996), es necesario delimitar el contenido de los conceptos *actividad* y *participación* y el grado de voluntariedad en su elección. No se puede obviar que la actividad y la participación de las personas mayores están dimensionadas por una serie de determinantes (sociales, económicos, personales, físicos, de salud). Así mismo, los estilos de vida, la cultura y el género<sup>34</sup> median

---

<sup>34</sup> Atendiendo a cuestiones de género, se observa como mujeres y hombres mayores, por razones obvias de edad, arrastran la carga social asignada a su género materializándose la participación social

fuertemente en el proceso de envejecimiento y en la obtención de unos resultados óptimos en términos de envejecimiento activo. Por ello, se hace imprescindible considerar la multitud de factores que intervienen en la cultura del envejecimiento activo; conocer la influencia de estos factores resulta crucial para articular políticas y programas efectivos en materia de envejecimiento activo. Valorar cómo afectan los hechos y factores no sólo a las distintas etapas vitales (enfoque generacional de la vejez), sino también a las distintas personas, es un objetivo inaplazable.

Siguiendo esta idea, insistimos en la debilidad que presenta el enfoque generacional de la vejez al centrar su análisis en aquello que comparten las personas que han nacido en un mismo periodo de tiempo (Pérez, 2002) y apoyar el reconocimiento de las necesidades para cada cohorte generacional. Cada generación se caracteriza por una serie de acontecimientos concretos que establecen una dinámica social y personal específica en cada grupo poblacional, pero no basta sólo con esto. En las personas mayores se asiste a una diversidad situacional y de vivencias muy heterogéneas, lo que implica dentro de los programas de envejecimiento activo, un marco de actuación concreto a tener en cuenta. Las reflexiones generacionales que ahondan en las diferencias de cada generación para identificar elementos clave que enriquezcan las políticas y programas de envejecimiento activo, puede resultar interesante. Sin embargo, obvian algunas cuestiones que resultan de suma importancia en los postulados que se defienden en esta investigación. Así, y como se ha comentado con anterioridad, referirse a la *generación de los mayores*, además de no ser exacto (al contemplarse varios grupos generacionales en la denominación), siguiendo la teoría de Bourdieu “no se puede hablar de generación más que en la medida en que se comparta, además de una contemporaneidad cronológica, una misma situación en el espacio social que comporta unas mismas condiciones materiales y sociales de producción de individuos” (Martín Criado, 2009). Debido a ello, en esta investigación partimos del concepto de *clases de edad* aludiendo a un conjunto de sujetos, en un momento del tiempo, en el que se observa la existencia de una división interna en función de una edad social que es definida por una serie de derechos, deberes, formas de actuar, y delimitada por una

---

de forma muy dispar entre ellos y ellas. Desde otra perspectiva, como es la realización de actividades, las diferencias de género también son notables. Mientras los hombres realizan actividades en mayor número, en espacios abiertos y con mayores grados de movilidad, las mujeres concentran su actividad en espacios domésticos o afines a ello y con un carácter más pasivo. La división sexual del trabajo doméstico plantea en este sentido un punto de análisis. El ocio de los hombres mayores se configura como un elemento positivo para la etapa de jubilación en la que se encuentran. No resulta así para las mujeres mayores, especialmente para las que no han tenido un trabajo remunerado, ya que para ellas no existe tal jubilación de las tareas del hogar, por lo que siguen vinculadas a dichas actividades. Es importante dotar al análisis de la participación de una perspectiva de género. Son más de la mitad de las personas mayores, las que llegan a edades más tardías y se configuran como un elemento indispensable para mantener el bienestar social.

serie de momentos o etapas de transición variables desde un punto de vista histórico-espacial.

Por otra parte, habría que señalar que el envejecimiento activo se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los Principios de las Naciones Unidas de independencia, participación, dignidad, asistencia y realización de los propios deseos. De esta forma, sustituye el planteamiento de la planificación basado en las necesidades (que contempla a las personas mayores como objetivos pasivos) por otro basado en los derechos (que reconoce los derechos de las personas mayores a la igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos de la vida a medida que envejecen), respaldando su responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria. La combinación de ambos enfoques, necesidades y derechos, unido a una participación cuantitativa y cualitativa real y efectiva, es la fórmula para acometer un óptimo diseño de medidas y actuaciones destinadas a la población de edad avanzada. Sin embargo, no hay que olvidar que la conceptualización europea del envejecimiento activo adopta los elementos básicos del ideal productivo estadounidense, combinándolo (o enmascarándolo) con componentes de calidad de vida y bienestar físico y mental.

En este sentido, se estaría trabajando para desvincular la vejez, y con ello a las personas mayores, de los estereotipos y mitos negativos que rodean al proceso de envejecimiento y a las personas mayores; pero se obvian, los otros grandes ejes, el de los derechos y el de las necesidades de las personas mayores. Sería positivo que la actividad de los mayores empiece a reconocerse contra todo estereotipo para desvelar la cara más activa del envejecimiento, al mismo tiempo, que se tuvieran en cuenta las necesidades de la vejez más dependiente y solitaria. Como señala Sánchez Martínez (2011), el envejecimiento activo no es tal porque se realice cierto tipo de actividades catalogadas como las más apropiadas para envejecer bien (por ejemplo, las relacionadas con la ocupación laboral, tal y como propone la Comisión Europea), sino que es activo por la actitud y el compromiso de las personas y las comunidades en torno a cómo envejecer mejor. Por tanto, el marco de actuación del envejecimiento activo es de corresponsabilidad, de derechos y deberes, de recibir y dar.

Analizar y evaluar la actividad y productividad de los mayores es un tema complejo que debe ser abordado desde distintas facetas como manifiestan Agulló et al. (2002). Estos autores diferencian entre: los mayores como trabajadores jubilados o “empleados” de forma clandestina; los mayores, sobre todo mujeres, como trabajadoras del hogar o amas de casa; los mayores como cuidadores; los mayores como voluntarios sociales, etc. Esta diversidad pone de manifiesto la compleja realidad de la actividad en el colectivo de los mayores y, al mismo tiempo, pone en cuestionamiento el concepto homogeneizador de “inactividad” que se atribuye a

esta etapa. No todos los mayores son activos ni todos son inactivos y, en concreto, para estos últimos, estos autores, señalan la necesidad de jubilarse para descansar, si así lo prefieren, como modo de justificar esa mayor pasividad. Ciertamente, las formas de envejecer activamente son tan diversas como culturas y formas de vida existen; si bien pueden encontrarse ciertos criterios que tienen más validez general que otros para un envejecimiento activo, siempre habrá que considerar la aplicabilidad de esos criterios de forma flexible y adaptada en virtud de las características de los modos de envejecer bien (Sánchez Martínez, 2011).

En esta línea, puede ser de utilidad el tratamiento que del concepto *envejecimiento activo* realizan Agulló et al. (2002) en su estudio *Voluntariado en Mayores*, al considerarlo en un sentido amplio, que va más allá del trabajo remunerado oficial o empleo. Así, no consideran a los mayores como *población inactiva*, sino como personas que realizan actividades de diversa índole; no son activos según términos de la EPA, pero tampoco es *población inactiva* dada su alta actividad y su utilización diversificada del tiempo. Por ello, hablan de *vejez activa y creativa* sin ser productora o productiva en el sentido clásico o economicista del término. Es decir, la actividad se orienta hacia otras vías diferentes a la productividad del ámbito laboral, que depende de las posibilidades y preferencias de este colectivo. Dentro de este contexto, también habría que mencionar que aún no tratándose de actividades productivas, tanto el voluntariado como las actividades de los mayores, están siendo objeto de críticas por parte de aquellos que defienden la jubilación (anticipada o no) como vía para “dejar libres” puestos de trabajo en un contexto de crisis, de destrucción de empleo y de altas tasas de desempleo. Si a ello, además se le añade las estrategias implementadas para prolongar la vida laboral, la situación se vuelve preocupante y contradictoria. De hecho, el 57% de la población considera que los mayores de 65 años que están trabajando están quitando puestos de trabajo a los más jóvenes (INSERSO, 1996) y, aún así, no se deja de fomentar que éstos continúen estando activos desde un punto de vista laboral.

Esta última idea está estrechamente relacionada con los argumentos que Subirats y Pérez (2011) exponen en relación con el voluntariado de los mayores. Para estos autores, la conexión con el mundo productivo de una persona jubilada sólo puede darse en una lógica de voluntariado. Desde este enfoque, la delimitación de empleo y trabajo, de utilidad productiva (de mercado) y de utilidad social no está clara. Por ello, se reivindica la reflexión de estas categorías y la búsqueda de formas de participación de las personas mayores, que no sólo sean útiles para sí mismos, sino también para la comunidad (en forma de voluntariado o de otras opciones a explorar) y para la sociedad en general. En otros contextos, De Sario (2009) señala la necesidad de buscar nuevos acomodos entre las capacidades de acción de las personas mayores y las necesidades colectivas, avanzando en formas de reconocimiento de esa actividad que pueden tener distintas concreciones, desde las



más simbólicas a las relacionadas con desgravaciones fiscales u otras fórmulas a analizar detenidamente.

Todo ello nos obliga a buscar fórmulas que compatibilicen el nuevo papel de los mayores, de aquellos que puedan y quieran seguir activos y de aquellos que no puedan o no lo desean, con la realidad sociolaboral y política que nos envuelve. Para conseguirlo, tendremos que clarificar y homogeneizar los contenidos asignados a los conceptos de *participación, actividad, productividad y empleo* para comprobar si se fomenta la actividad entre los mayores para evitar que sean un gasto (tesis economicista) o realmente se hace por su bienestar (tesis humanista). Es decir, ¿a quién o a qué beneficia que los mayores sean activos y/o productivos? Los límites de las contribuciones de los mayores abren un nuevo debate porque la finalidad de sus aportaciones no está clara. De la misma manera, que existe una tendencia a homogeneizar a los mayores, también existe una tendencia a diversificar los contenidos acuñados a los conceptos claves sobre los que gira una política; siendo lo correcto precisamente todo lo contrario: partir de la homogeneización consensuada de los contenidos dados a los conceptos y considerar la heterogeneidad y diversidad de sujetos que conforman el colectivo de mayores.

Si el envejecimiento activo es una forma de abordar el proceso de envejecimiento que se caracteriza por el papel protagonista que las personas desempeñan para preparar y vivir las múltiples dimensiones de su propio envejecer, cuya finalidad es lograr envejecer del modo más satisfactorio posible como individuos y como colectividad; éste debe ser un proceso que se desarrolle a lo largo de toda la vida y en el que se incluya no sólo a quienes se encuentran en las etapas más avanzadas de su envejecimiento, sino a todas las personas con independencia de su edad que deseen implicarse en la atención y en la mejora continua (optimización, según la OMS) de su envejecer.

Para garantizar que todos estos principios sean contemplados en los procesos de planificación de las políticas de envejecimiento, sería útil considerar la integración social de los mayores como “un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo un lugar físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido: a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese lugar” (Castel, 1997). La integración social y la participación social son temas o procesos íntimamente relacionados, aunque al mismo tiempo constituyen dos factores independientes tanto para su análisis conceptual como empírico (Gracia Fuster y Musitu, 1990). Como anteriormente señalamos, si el objetivo perseguido es la integración en la estructura social, ésta se verá reforzada con la percepción individual de sentirse incluido o perteneciente a un entramado social, siendo esta dimensión subjetiva un factor a través del cual la integración social promueve el bienestar. Lareiter y Bauman (1992), destacan la importancia de dicha implicación



para la configuración de una red social y el desarrollo del apoyo social, aspectos fundamentales para el logro de la solidaridad intergeneracional.

Siguiendo este argumento y en relación con la propuesta de la OMS, Walker (2006) defiende la necesidad del mantenimiento de las relaciones intergeneracionales, ciñéndose a aquellas que contribuyen a la solidaridad intergeneracional, para conseguir un envejecimiento activo. Ello significa tanto equidad entre las generaciones como la oportunidad de desarrollar actividades que abarquen a las distintas generaciones. Según el autor el envejecimiento activo es intergeneracional, se refiere al futuro de todos y no sólo al de las personas mayores, porque todo el mundo quiere vivir una vida larga y saludable y, al mismo tiempo, todo el mundo envejece. Sin embargo, se olvida que la realidad de las relaciones intergeneracionales está llena de ejemplos tanto de solidaridad como de insolidaridad. De esta manera, no conviene simplificar el estudio de las relaciones intergeneracionales reduciéndolas a una solidaridad intergeneracional normativa, por mucho que sea ésta la versión política más extendida del fenómeno, en especial en el discurso de la Comisión Europea en torno al envejecimiento de la población como reivindica Sánchez Martínez (2011).

### **2.2.3. ACTIVIDAD LABORAL, ENVEJECIMIENTO Y JUBILACIÓN EN UN NUEVO ESCENARIO SOCIOLABORAL**

Cuando profundizamos en la relación entre envejecimiento, actividad laboral y jubilación, la complejidad se incrementa y surgen diversas estrategias de reproducción social que los distintos grupos sociales desarrollan dependiendo de las distintas condiciones materiales y sociales de las que parten. Estas estrategias unidas a la evolución del mercado de trabajo (el paso de una regulación colectiva de empleo, al concepto más individualizado de empleabilidad construido en función de la capacidad de los diferentes grupos en su adaptación al mercado), de las relaciones laborales, de la organización del trabajo, de las estructuras salariales y sus efectos en la vida de los trabajadores, nos llevan a observar un escenario con

múltiples “vejeces”, múltiples empleos y múltiples jubilaciones, que a su vez, varían en el tiempo y en el espacio alejándonos cada vez más del ciclo de vida de las tres etapas.

Junto al envejecimiento de la población, en general, y el incremento de la edad media de la población activa, en particular, existe una tendencia acusada a que los trabajadores de edad avanzada en lugar de permanecer más tiempo trabajando y, por tanto, cotizando al sistema de pensiones, acortan, por razones muy diversas, su vida laboral. Es decir, dejan o cesan en su trabajo con antelación a la edad prevista en los respectivos ordenamientos jurídicos para acceder a una pensión de jubilación (Sánchez-Urán, 2001). Sobre este contexto, el debate se centra en la duración de la vida laboral de esos trabajadores o, lo que es lo mismo, en la participación efectiva de los mismos en el mercado de trabajo, y, más concretamente, sobre un conjunto de prácticas a las que, identificadas con el término de prejubilación, están recurriendo las empresas y que provocan el efecto no deseado y preocupante de una salida prematura del mercado trabajo con repercusión negativa tanto en la productividad como en el sistema financiero de la Seguridad Social.

Por otra parte, los cambios producidos en el mercado de trabajo, relacionados y como consecuencia de los cambios científicos y tecnológicos y de la aplicación de la informática y de las TIC, han generado un incremento de la productiva, pero también del desempleo y de la mala calidad del empleo. Este escenario ha sido propicio para convertir en reserva de mano de obra a los trabajadores de edad (Bazo, 2001). Las políticas de gestión de los recursos humanos han influido en las actitudes y expectativas sobre la jubilación, tanto en el desarrollo de una jubilación obligatoria, como en promover, según las circunstancias, que ésta fuera a una edad prematura (prejubilación) o que se alargara más allá de la edad legal fijada (prolongación de la vida laboral). Un resultado de este proceso es la emergencia de las personas de edad como reserva de mano de obra, que puede ser mantenida fuera de la población activa en periodos de declive económico, o retenida si se considera que el coste para la Seguridad Social es excesivo, como ocurre en estos momentos. Así mismo, se observa como los trabajadores de edad avanzada comienzan, en un alto porcentaje a desempeñar empleos atípicos, siendo éstos de diversos tipos o modelos. Así, los siguientes son los principales:

1. *Empleo asalariado temporal*, puede adoptar diferentes formas: contratos de duración limitada, empleo interino a través de agencia, empleo eventual de corta duración, etc. La menor calidad de este tipo de empleo se basa, fundamentalmente, en la menor certidumbre que ofrece respecto al trabajo estándar. La segmentación entre trabajadores fijos y temporales no es un rasgo estructural del mercado de trabajo, sino un resultado de la tendencia hacia dónde se dirige la nueva configuración del mercado de trabajo. Ahora bien, si se siguen flexibilizando los mecanismos de salida, dejará de ser relevante la

diferencia entre contratación temporal y fija; si se eliminan los costes de despido de los trabajadores fijos, la diferencia tendrá escaso sentido. Evidentemente, esto también repercute en las condiciones en las que tendrá lugar el retiro laboral.

2. *Empleo a tiempo parcial.* Aunque no necesariamente ha de ser precario o de baja calidad, éste suele concentrarse en la fuerza de trabajo femenina y en las familias de ingresos bajos y con menor protección social. Algunos autores hablan de este tipo de trabajo como una forma de paro encubierto o de subempleo a tiempo parcial. Sin embargo, se destaca como una fórmula positiva de tránsito entre la etapa activa productiva y la inactiva.
3. *Empleo a domicilio* o formas realizadas fuera de una empresa. Se caracterizan por unos salarios muy bajos y por la falta de cobertura efectiva de los trabajadores por la legislación laboral. Estos empleos son de muy baja calidad, pues son formas de trabajo irregulares, marginales o ilegales, con existencia de personas que subcontratan su trabajo en una forma de relación asalariada encubierta que soslaya la mayor parte de las formas de protección social. Curiosamente, son numerosos los casos de personas de edad avanzada que, en algunos casos, han estado vinculadas con el mercado de empleo, que desempeñan este tipo de trabajo debido a los insuficientes ingresos obtenidos mediante las pensiones de jubilación.
4. *Falso autónomo o autónomo económicamente dependiente.* El empleo por cuenta propia ocupa una posición ambigua dentro de la tipología del empleo atípico, pues buena parte de éste es estable y bien remunerado. No obstante, el aumento de la subcontratación, del empleo independiente y de las franquicias está conformando un grupo de personas que se colocan en el extremo más bajo del espectro del empleo por cuenta propia y que responde a la existencia de desempleo más que a la presencia de una dinámica estructura empresarial a pequeña escala. Aparece el "falso autónomo" o "autónomo económicamente dependiente", que no es más que un empleado por cuenta propia caracterizado por no controlar la organización de su propia actividad laboral, dada la elevada dependencia real de otra empresa. Estos "falsos autónomos" tienen una relación laboral formalmente mercantil, pero de hecho es una relación asalariada con un único cliente. La menor calidad de estos empleos se basa en que no tienen la protección de la legislación laboral o la totalidad de derechos sociales asociados a un empleo asalariado o por cuenta ajena.
5. *El trabajo sumergido o clandestino* es otra forma de trabajo atípico. Se define de manera restringida como el trabajo remunerado que se realiza sin que el trabajador esté dado de alta en ningún régimen de la Seguridad Social por el

empleador. Por tanto, es clandestino el trabajo y no necesariamente la actividad productiva en la que se inserta.

El empleo depende de una norma políticamente establecida. La diferencia entre sus normas determina los distintos segmentos que componen el mercado de empleo. La multiplicación de situaciones a las que dan lugar las reformas laborales, numerosas en las tres últimas décadas y especialmente en los últimos años, provoca que haya numerosas normas de empleo denominadas "atípicas" y que en la actualidad, aumente la presencia del empleo atípico, que suele ser de menor calidad que los regulares, como prueba del deterioro de las condiciones del mercado de trabajo. Además, se comprueba el incremento de trabajadores de edad avanzada que realizan este tipo de empleo.

Así mismo, los instrumentos del Estado del bienestar previstos para amortiguar las contingencias de la vida y del mercado de trabajo, como son las prestaciones por desempleo y por enfermedad, se convierten en medios para expulsar de la fuerza laboral a los trabajadores de más edad. De esta manera, la jubilación concebida como un medio para producir la renovación de la fuerza de trabajo, al tiempo que permitía retirarse a los trabajadores a partir de cierta edad con la seguridad de una pensión, se convierte en un instrumento de gestión laboral. Deja de ser un rito de paso, previsto, planificado, ordenado dentro del ciclo vital, para convertirse en una amenaza a quienes alcanzan una edad cronológica determinada, que dejar de ser fija e igual para todos; ésta vendrá determinada por las condiciones de las que parte el sujeto. La jubilación como proceso de transición a una nueva etapa, que surge y se desarrolla con el sistema capitalista, deja de ser un proceso y deja de ser una transición. En la sociedad postindustrial se desdibujan los límites que ordenaban el ciclo vital en las sociedades industriales y resulta más difícil definir qué es un trabajador mayor o de edad avanzada.

### 2.2.3.1. DE LA OBJETIFICACIÓN Y HOMOGENEIZACIÓN DE LA TERCERA EDAD A LA SUBJETIFICACIÓN Y HETEROGENEIDAD DE LAS EDADES AVANZADAS

Durante el siglo XIX la longevidad aumenta, con mayor incidencia en las clases adineradas que en el naciente proletariado industrial, ya que las condiciones de trabajo de los menos favorecidos eran especialmente duras y los obreros enfermaban y morían antes. De la misma forma, la calidad de vida en el envejecer de los obreros se distancia notablemente con los ancianos burgueses. Los viejos privilegiados no pensaban en sí mismos como viejos, sino como hombres de peso y experiencia; sin embargo, los viejos de la clase trabajadora eran viejos y nada más, situados en lo más bajo de la escala social. No existía lo que podría denominarse *solidaridad de edad* (Alba, 1992: 75). Como consecuencia, los trabajadores se organizan y aparecen los primeros sindicatos que demandan una sociedad libre de todo conflicto político, social y económico, considerando como un derecho cívico las pensiones para los ancianos (Malagón, 2002). A partir de este momento y como resultado de la lucha obrera, los seguros de desempleo, enfermedad y vejez, empiezan a extenderse y a asentar las bases de los llamados estados de bienestar. Así, el desarrollo del Estado del bienestar trae consigo la aparición de un sistema de protección social destinado, entre otros colectivos, a la población trabajadora y a aquella que dejaba de serlo precisamente por cuestión de edad (entre otras causas), diferenciando y asignando nuevas condiciones a los sujetos que vienen determinadas administrativamente y que homogenizan los derechos, deberes y recursos de los sujetos que incluye, surgiendo la condición de “pensionista”. Consecuentemente, la constitución de una sociedad salarial y la instauración de un sistema nacional de pensiones, unido a la institucionalización de una edad de jubilación obligatoria<sup>35</sup>, constituyen dinámicas de *objetificación* y homogeneización de la tercera edad (Martín Criado, 2009).

---

<sup>35</sup> La primera vez que se fijó la edad de jubilación en la cifra de 65 años, lo hizo el canciller Bismarck en la Prusia de finales del siglo XIX. La esperanza de vida en aquel entonces rondaba los 45 años. En España, actualmente la esperanza de vida supera ampliamente los 80 años, y todo hace suponer que en poco tiempo se alcanzarán los 90 años. Para Sánchez-Urán, la edad *ad quem* no es otra que la de jubilación ordinaria prevista en nuestro ordenamiento jurídico, la edad de 65 años aparece en 1919 (fecha en la que, por primera vez en nuestro país, se reguló la pensión de jubilación). Así mismo, la

La relación salarial, por tanto, constituye un vínculo entre los trabajadores y el sistema social que permite que la incorporación de los trabajadores en el mercado de empleo sea también una garantía efectiva de su inclusión en la vida social y en su protección social. La incorporación a los mercados de empleo abría las puertas al disfrute de un salario que permitía acceder a otros bienes como la vivienda o disponer de ingresos suficientes para crear una familia. Esto, a su vez, servía de puente hacia la integración y la socialización y procuraban estabilidad personal y colectiva y bienestar. La generalización de la relación salarial va a modificar tanto la definición social de la vejez como las relaciones entre generaciones, pasando a definir las condiciones del sujeto, su posición ocupacional. Ésta, que es un determinante a lo largo de la vida adulta, influye notablemente en el bienestar y en la calidad de vida del individuo cuando llega a la vejez y a la jubilación, así como en su acceso a una asistencia de larga duración, digna y de calidad. La definición social de la vejez ya no dependerá de la negociación entre generaciones, sino de la imposición de reglas burocráticas generales.

De esta manera, se asiste desde finales del siglo XIX a una evolución homogeneizadora en la construcción de las clases de edad a través de una serie de cambios tendentes a la construcción del Estado del bienestar y de la “sociedad salarial” (Martín Criado, 2009). Sociedad que, en palabras de Castel (2004), no es solamente aquella donde la mayoría de la población activa es asalariada; se trata, sobre todo, de una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social a partir del estatuto del trabajo. La lógica de diferenciación entre edades tenía una vinculación directa con las necesidades del sistema económico, y por tanto, respondía a las exigencias productivas y a la estructura de clases propias de la sociedad industrial. Una persona dejaba de ser joven cuando se incorporaba al trabajo fabril y empezaba a ser viejo cuando dejaba de ser útil productivamente hablando. De este modo, en las sociedades industriales, el trabajo y el empleo se consideraban relaciones a largo plazo entre una gran empresa, que competía, principalmente, en un mercado nacional en expansión, con dos tipos de trabajadores: cualificados y no cualificados. Como señala Alonso (2010), en la *gestión fordista* de las carreras laborales, los ciclos biográficos se consolidaban en forma de largas trayectorias estabilizadas en torno a un único empleo, a tiempo completo y de duración indefinida. Fundamentalmente eran hombres los que desde su incorporación al mundo del trabajo (normalmente a edades tempranas y una vez finalizados los estudios escolares en la mayoría de los casos), permanecían en el mismo entorno laboral hasta la jubilación (obligatoria a una edad prefijada). En

---

autora advierte que el Código Europeo de Seguridad Social (ratificado por España mediante Instrumento de 4 de febrero de 1994, BOE de 17 de marzo, art.26.2, dispone que: «la edad prescrita no podrá sobrepasar los 65 años, salvo que los criterios demográficos, económicos y sociales apropiados así lo justifiquen».

estas trayectorias, la edad se convierte en un valor añadido a través del valor promocional que la antigüedad laboral (experiencia) generaba. Así mismo, la negociación colectiva, la gestión de los recursos humanos y las regulaciones gubernamentales crearon un clima de estabilidad que permitieron un aumento paralelo de la productividad y los salarios reales junto con un marco de protección de los trabajadores que abarcaba, desde los aspectos de seguridad y calidad del puesto de trabajo, hasta el empleo fijo y el sistema de pensiones y protección social.

Este modelo planificaba la protección de los trabajadores de más edad a través de ciertas ventajas sociales y la reserva de funciones menos exigentes, permitiendo administrar dignamente el envejecimiento. Se cerraba, así, el ciclo que comenzaba con la contratación del sujeto joven, sin experiencia laboral y que se formaba en puestos de relevo o aprendizaje a la espera de consolidar progresivamente una carrera profesional dentro de la empresa. Esta incorporación y salida generacional del mercado de trabajo era factible dada las garantías del Estado del bienestar configurando un ciclo de vida en tres etapas: educación, producción y retiro que normalizan, especializan y encadenan las edades en un proceso vital-laboral coherente cuyo eje central era el trabajo. Para Arendt (1993) citado en Requena, (2006), la Edad Moderna trajo consigo la glorificación teórica del trabajo como etapa más importante de nuestro ciclo vital. En consecuencia, la vejez, pasa de estar marcada por la imposibilidad física de seguir trabajando (en el caso de los obreros y los campesinos), dirigiendo (en el caso de los propietarios o dirigentes de empresas) o de llevar una vida social y política activa (en el caso de la aristocracia); a estar determinada por decisiones legales y con absoluta indiferencia burocrática por las características individuales de cada persona cuando se le declara jurídicamente vieja en relación a una edad cronológica determinada (Alba, 1997). Por tanto, la situación de la jubilación constituye el dispositivo burocrático que nos convierte legalmente en ancianos (Gainza, 2009). Además, la asalarización conlleva una marcada separación entre el ámbito del trabajo productivo y el reproductivo (considerado no trabajo), con lo que, desde el punto de vista de la producción (del mercado), la vejez empieza a concebirse como etapa improductiva que viene determinada por la generalización y homogeneización de una edad determinada. Precisamente, la noción fatalista del envejecimiento, siguiendo a Arrubla-Sánchez (2010), se ha cimentado en la tradición de desafiliar a quien se considera no productivo, en un modelo sanitario centrado en la enfermedad, en el principio del libre mercado como generador de eficiencia y en la elección racional de los individuos.

A mediados de los años setenta, comienza a quebrarse el modelo keynesiano y aparecen altas tasas de desempleo e inflación. Se pasa de la sociedad del empleo y de la seguridad a la del desempleo y del riesgo (Beck, 1998). Se produce la transición hacia un modelo económico regido por la lógica del mercado y por el

cuestionamiento de toda intervención del Estado en la economía. El pleno empleo y la norma de empleo estable dejan de constituir los rasgos más característicos de la configuración del mercado de empleo; el empleo y la ciudadanía dejan de estar unidos. El horizonte laboral deja de estar asegurado, normalizado jurídicamente y regulado por una norma de consumo. En la década de los ochenta, ante el aumento del desempleo surgen las políticas de reparto del tiempo del trabajo mercantil remunerado (reducción del tiempo trabajado, regulación de la jornada máxima, control sobre las horas extraordinarias, adelanto de la edad de jubilación, etc.). Estas medidas mostraron rápidamente sus limitaciones y se reorientaron en otra dirección: hacia la flexibilización del mercado de empleo. Aparece así, un modo de vida laboral caracterizado por la inestabilidad en el empleo y la rotación laboral que produce formas de integración más débiles, individualizadas y fragmentadas. Éstas vienen ligadas a los ciclos más cortos del mercado caracterizado por un sistema flexible de gestión y adaptado a una demanda cualitativamente cambiante. Las nuevas demandas en la producción de servicios se traduce en formas de flexibilidad laboral cuantitativa diversas: tiempo parcial, por turnos, nocturno o de fin de semana, con horarios escalonados o “a la llamada” (on call), donde el trabajador debe estar disponible cuando sea preciso. El nuevo modelo permite romper con la tendencia de un único modelo de las relaciones laborales, en las estructuras salariales y en los sistemas de organización del trabajo.

La flexibilización del empleo viene a determinar su calidad. La introducción de formas de contratación temporal para cubrir puestos de trabajos fijos ha supuesto la ruptura del principio de causalidad y ha hecho disminuir la capacidad por parte de la fuerza de trabajo de sustraerse a las determinaciones de la lógica del mercado. Al mismo tiempo, para la gerencia, ha significado una mayor seguridad frente a las fluctuaciones del mercado. Por tanto, existe una estrecha relación entre la flexibilización laboral, que supone inseguridad para los oferentes de fuerza de trabajo y la seguridad económica suministrada a los demandantes de ésta. Desde principios de la década de 1980, la flexibilidad laboral es una cuestión de gran relevancia en las sociedades avanzadas. No obstante, el tema no se ha tratado en toda su amplitud, sino que se ha centrado en el punto de vista de las necesidades de las empresas, dejando a un lado las demandas de flexibilidad laboral dirigidas a satisfacer las necesidades de los trabajadores. La mayor flexibilidad laboral hace que surja una mayor individualización y segmentación de las relaciones laborales que conlleva una mayor diferenciación de las condiciones laborales, lo que da lugar a unas condiciones de vida y de trabajo diversificadas y segmentadas, así como a diferencias en cuanto a relaciones laborales y capacidad de respuesta colectiva, fundamentalmente, en los trabajadores de más edad.

Se asiste, por tanto, a un profundo cambio: el paso de una regulación colectiva de empleo, al concepto más individualizado de empleabilidad construido en función de la capacidad de los diferentes grupos en su adaptación al mercado, cambio que



perjudica fundamentalmente a los trabajadores de más edad. De esta manera, se instaura la valoración permanente de competencias aparejadas a condiciones laborales personalizadas y fracturando el proceso coherente biográfico-laboral. Así mismo, los puestos creados para los trabajadores de más edad son sustituidos por los de relevo que favorecen la inserción de los jóvenes en detrimento de los primeros. En este contexto la relación edad-cualificación-empleo se hace especialmente compleja y difusa. La edad se convierte en variable determinante en los procesos de inclusión-exclusión laboral alejándonos del ciclo de vida de las tres etapas y de los hitos vitales tradicionales que separaban: la fase de niñez y juventud vinculadas a la formación; la fase adulta vinculada al trabajo (habitualmente un mismo tipo de trabajo a lo largo de la vida, a menudo un único trabajo en toda la vida); y, la fase de vejez, corta y vinculada a deterioro físico y a una muerte próxima.

En los años 90, el pleno empleo aparece como un objetivo sujeto a condiciones de crecimiento económico, y éste sujeto a la condición del aumento de la rentabilidad de la inversión que, a su vez, aparece vinculada a la reducción de costes y la estabilidad monetaria. El beneficio empresarial está en el origen del crecimiento económico, por lo que todo lo que contribuya a su aumento es funcional al proceso de desarrollo económico. La liberalización, la estabilidad monetaria y la desregulación del mercado de empleo favorecen la mejora de los márgenes de beneficios empresariales. En este proceso se ha ido transformando el perfil del desempleo. Si en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con carácter general, la condición de ocupado estaba asociada a la condición de estable; las nuevas formas de regulación de las relaciones contractuales crean situaciones en las que la ocupación no implica estabilidad. Estas nuevas formas de contratación laboral permiten una mayor rotación en un mismo puesto de trabajo. Así, la línea entre la condición de desempleado y de ocupado es cada vez más difusa y puede ser atravesada, en un sentido o en otro, por un mismo individuo en un corto periodo de tiempo. Este cambio de condición, se hace aún más confusa a edades avanzadas entre inactivo-parado-prejubilado.

En síntesis, podemos señalar que a lo largo del siglo XX hemos pasado de la sociedad industrial (acceso masivo a bienes producidos por otros) a la sociedad post-industrial (acceso masivo a servicios producidos por otros), y de ésta a la sociedad de la información (acceso masivo a la información generada por otros con carácter ilimitado) (Telefónica, 2000). Esto ha supuesto un cambio en la organización del trabajo, producido por las nuevas tecnologías de la información, que han permitido un aumento de la flexibilidad y han convertido el conocimiento y la información en las variables determinantes de la ecuación de la productividad, lo que ha hecho necesario, a su vez, un elevado nivel de educación científico-técnica de la mano de obra. Además, se ha producido una especialización laboral en las áreas de servicios financieros y de negocios (Sassen, 1998).

Las transformaciones y los procesos de sustitución que han experimentado las actividades de producción de bienes y servicios, como consecuencia de la difusión de las Tecnológicas de la Información y de la Comunicación (TIC), se han traducido en la modificación de los requerimientos de empleo en muchos sectores, especialmente los más tradicionales. Los sectores nuevos e innovadores han creado empleos de nuevo tipo. Sin embargo, muchas ocupaciones y profesiones se vuelven menos necesarias y lo mismo ocurre con numerosas tareas de trabajo, sustituidas por ordenadores o máquinas de control. Este complejo proceso de sustitución de empleo por ramas y por ocupaciones constituye uno de los retos de mayor envergadura en la transición hacia la Sociedad de la Información, impactando fundamentalmente en el colectivo de trabajadores de más edad. Así mismo, es preciso insistir que la difusión de la Sociedad de la Información no sólo depende de la disposición de infraestructuras materiales sino de la disponibilidad de recursos humanos preparados para utilizar las TIC no sólo de forma pasiva (para realizar las mismas tareas que anteriormente pero ahora con medios más avanzados y eficientes) sino para extraer de ellas el máximo de posibilidades de innovación y mejora de los procesos, productos y organizaciones. Este nuevo escenario laboral queda bastante alejado de los mercados de empleo tradicionales, y aunque la Sociedad de la Información ofrece nuevas oportunidades de empleo, no hay que olvidar que estos van aparejados de unos requerimientos difíciles de poseer por parte de la población trabajadora de más edad (Brecha Digital). Los empleados más demandados por las empresas inmersas en la Sociedad de la Información son empleados multitarea que combinan lo interpersonal, lo cognitivo y además una alfabetización tecnológica básica, especialmente en Internet<sup>36</sup>, perfiles muy alejados a los existentes entre la gran mayoría de los trabajadores de más edad.

---

<sup>36</sup> La problemática de la dotación de recursos y capital humanos se ha de abordar a tres niveles que, siguiendo a Ducatel (1999), serían los siguientes: a) Nivel de expertos en TIC y en Internet es decir, ingenieros, licenciados y técnicos con cualificaciones de alta tecnología, especialmente software, para empresas TIC; b) Nivel de trabajadores capaces de utilizar Internet (para empresas que usan TIC). En este nivel se sitúa el gran reto, porque hay que recualificar a la mayoría de los trabajadores, incluidos directivos y personal intermedio, en TI y en cualificaciones específicas para Internet; y, c) Nivel de alfabetización informática y navegadora del conjunto de la población (para todo tipo de empresas, para los usuarios de las empresas y de los servicios públicos, para los hogares), porque hoy esta habilidad es necesaria para todo tipo de trabajo. Esto afecta especialmente a los jóvenes desempleados, a las mujeres y a los mayores de 50 años. Los trabajadores no informacionales también tienen un elevado grado de interacción con los ordenadores y con Internet. Estos niveles abarcan, a su vez, a nuevas tareas. En definitiva, estamos ante un nuevo escenario sociolaboral que nada tiene que ver con el escenario donde han desarrollado sus vida laborales los trabajadores de edad avanzada. El Informe PAFET (ANIEL, 2001) llama la atención sobre estos mismos problemas y va más allá al advertir que los conocimientos básicos asociados a los perfiles profesionales ligados a la SI están modificándose tan profundamente que es difícil que la formación reglada, en sus diferentes niveles, sea capaz de responder con prontitud a las necesidades manifestadas por la sociedad. De esta manera, se complica el acceso a esta formación por parte de la población, y especialmente por

Además, a principios del siglo XXI, se asiste a *la ascensión de la vulnerabilidad*. En el empleo se ha producido el incremento de los problemas originados por su escasez, pero también y probablemente lo esencial, aparece la pérdida de calidad del empleo que afecta a una gran proporción del mismo. Para Castel (1997: 192) lo determinante de nuestra época es el hecho de que el trabajo ha dejado de ser el gran integrador y es posible ser pobre trabajando. Se trata de un proceso de “desestabilización de los estables” y de vulnerabilidad de posiciones que antes se podían considerar seguras. La menor calidad del empleo evita la creación de un amplio sector de trabajadores marginados (aunque sí precarios y pobres), pues hace posible que varios trabajadores ocupen un mismo puesto de trabajo. Al mismo tiempo, provoca la disminución de la protección tanto de las personas empleadas como desempleados, a lo largo de la vida activa laboral como una vez finalizada ésta. Es decir, permite reducir los gastos destinados a subsidiar el desempleo sin que esto implique a corto plazo la generación de amplias zonas marginales, aunque sí incrementa los efectos negativos a largo plazo al llegar la edad de jubilación. Así, la falta de estabilidad y el aumento del desempleo determinan que estos trabajadores carezcan de cualquier capacidad de negociación sobre su condición laboral en el presente y sobre su retiro laboral en el futuro y, consecuentemente, con su protección. De la misma manera, la internalización de los mercados y las exigencias de competitividad hace que el trabajo se haya vuelto el blanco de una política de reducción de costos donde lo determinante es la flexibilidad. Esto nos lleva a pensar la posibilidad de que sea el mercado (mediante la política laboral) la solución a los problemas de déficit, de crisis económica-financiera, de sostenibilidad, en definitiva, de los asuntos de la política económica propia del Estado del bienestar. Precizando algo más, podríamos decir que a través de una política laboral como es la prolongación de la vida laboral, se intenta solucionar un problema de naturaleza económica (de protección social) derivado del envejecimiento de la población, como es la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En el marco de la actual reorganización del mercado de trabajo, esta homogeneidad señalada en las transiciones entre la actividad y la jubilación va dando lugar a una dispersión de los modos de paso a la “inactividad”: jubilaciones anticipadas, regulaciones de empleo, incapacidad, temporalidad diferencial de los subsidios de desempleo en función de la edad, excedencias, etc. (Martín Criado, 2009) que configuran diversos procesos heterogéneos y realidades incluso contrapuestas. La diversidad de modalidades de acceso a la jubilación, relacionada con las distintas

---

la de más edad. Por ello, insiste en que se ha de hacer frente a esas mismas tres necesidades: alfabetización en TIC de toda la sociedad, disponer de una oferta de profesionales con perfiles adecuados y hacer frente al déficit de profesionales de alta cualificación. Estos tres retos pueden coincidir con situaciones de elevado desempleo, incluso entre titulados superiores. Pero la continua rotación en el empleo dificulta la adquisición de habilidades en el seno de la empresa.

edades de jubilación y las distintas condiciones, laborales, materiales y sociales del sujeto, ha convertido la transición entre el empleo y la jubilación en un proceso cada más difuso, no sólo institucionalmente, y más individualizado (Kohlí, 1994 citado en Alonso y Pérez, 2002). De nuevo, queda patente la multiplicidad de elementos que configuran el ser mayor, más allá de etiquetas como *tercera edad*, *edad avanzada* o *adulto mayor* que lo homogenizan en una sola categoría de edad cronológica asociándole una serie de roles, responsabilidades, actividades e interacciones interpersonales y grupales. Es así como la edad cronológica adquiere un significado social más amplio (Osorio, 2007).

#### 2.2.3.2. TRABAJO Y EMPLEO EN EDADES AVANZADAS

El empleo o trabajo mercantil remunerado constituye un elemento central del actual modelo económico. Para la mayoría de las personas esta actividad es trascendental porque constituye el principal origen de rentas, ocupa la mayor parte de su tiempo, configura un relevante mecanismo de socialización y autoestima y garantiza su protección social. Es decir, la función del trabajo no se reduce únicamente a la de factor productivo o insumo de la producción. De la misma manera, en la Unión Europea el cauce principal de la integración social es el empleo (Esping-Andersen, 2000: 79) y las políticas activas de empleo, con las que se incentiva a las personas hacia el trabajo, tienen una especial presencia. De hecho, el pacto o contrato social implica un pacto sobre el empleo como garantía básica de los derechos sociales en las sociedades democráticas. Hasta tal punto se concibe el empleo como factor de integración que Izquierdo (2001) citado en Felipe (2004) afirma que: *“El estatuto de ciudadanía y la participación en el trabajo remunerado se conciben como inseparables”*.

En este sentido, Jahoda (1987) identificó cinco funciones latentes del trabajo: a) estructura o da pautas regulares de uso del tiempo; b) permite compartir experiencias regularmente al ser una fuente de contacto social; c) facilita el acceso a la experiencia de la creatividad, el planteamiento de objetivos trascendentes y la satisfacción del logro; d) se convierte en una fuente de posición social y de identidad; y, finalmente, e) es una fuente de actividad, un ejercicio mental y físico, que reflejan la importancia que el empleo ha alcanzado en nuestra cultura. Por su parte, Blanch (1999) resume las funciones socioeconómicas del empleo (via de acceso al circuito de la producción-distribución-consumo de bienes y servicios

necesarios para la supervivencia material; institución del reparto social de la renta; agente de socialización secundaria; medio de producción y regulación de relaciones interpersonales; mecanismo organizador de tiempos y espacios sociales cotidianos; fundamento de legitimación social; y, generador de contextos de afiliación, vinculación, participación, comunicación e interacción grupal) y psicosociales del empleo (sirve para el logro de autonomía financiera, ideológica y moral; se convierte en eje vertebrador de la actividad personal; fuente de estatus, roles e identidad; constituye una oportunidad para el desarrollo de aspiraciones, planes y expectativas; permite experimentar emociones asociadas al pensamiento autorreferencial, emergente en situaciones de logro, control y eficacia; cauce del desarrollo de la percepción de utilidad personal y social; forma de imposición de un régimen de actividad; y, se construye como fuente de sentido para la vida) que nos ayudan a comprender dicha importancia y nos aproxima a los múltiples efectos psicosociales que se derivan de no lograr desplegar y cristalizar dichas funciones.

Sin embargo y a pesar de la aceptación generalizada de la importancia de estas cuestiones, no existe una correspondencia entre éstas y la finalidad de las políticas laborales diseñadas e implementadas. La realidad sociolaboral se aleja considerablemente de lo que mayoritariamente se defiende como las condiciones óptimas en las que se debe desarrollar el empleo y lo que éste supone en la vida de las personas. Los procesos de planificación seguidos en la elaboración de dichas políticas parecen sustentarse en la perspectiva simplista de la teoría económica convencional, para la que el trabajo y el empleo es lo mismo, reduciéndolo a una mercancía o factor productivo que es demandado por el empresario (y se oferta por el trabajador) para utilizarlo en la producción de bienes y servicios y por la cual paga un precio (salario).

Desde la sociología, el trabajo es una realidad social mucho más rica y compleja que el empleo debido, en primer lugar, a la existencia de otras actividades definibles como trabajo y que no son monetariamente remuneradas (es el caso del trabajo doméstico); y en segundo lugar, la complejidad y diversidad del trabajo asalariado no podría expresarse con el concepto de empleo (Prieto, 2007). El empleo es una cuestión relativamente reciente que se hace necesario redefinir y que algunos autores consideran que debe concebirse y tratarse como una norma social ocupando una posición de centralidad social en las sociedades modernas y contemporáneas. El trabajo no es sólo un dispositivo que regula el intercambio económico de bienes y servicios, sino que es un ámbito de relaciones sociales, de participación, socialización e integración social, así como de protección. En este sentido, el trabajo es una institución social que asigna roles e identidades culturales, y por tanto, clave para la articulación de la vida pública y privada de las personas. Consecuentemente, también clave para el sujeto, el cual debe tener capacidad de decisión en torno a los aspectos vinculados con el mismo.

Insistiendo en esta idea, un empleo es un tipo o forma de trabajo que se realiza a cambio de una paga regular o salario, luego no todo trabajo es un empleo. Por tanto, no todas las actividades humanas que contribuyen a la satisfacción de las personas obtienen remuneración en el mercado, que es la condición para poder hablar de empleo, ya sea asalariado o autónomo. Dentro del *trabajo no remunerado monetariamente*, existen dos grandes tipos de trabajo donde la presencia de mayores, fundamentalmente mujeres, es considerable: el *trabajo doméstico* (reproductivo o de cuidado de los demás) y el *trabajo voluntario*. El *trabajo doméstico, reproductivo o de cuidado* comprende las actividades destinadas a atender el cuidado del hogar y de la familia e incluye “las actividades no remuneradas ejercidas por y para los miembros de la familia, actividades que pueden ser reemplazadas por productos mercantiles o servicios remunerados cuando circunstancias como los ingresos, la situación del mercado y las preferencias permiten delegar servicios en una persona ajena a la familia” (Reid, 1934; citado por Carrasquer et al., 1998). Se le denomina “trabajo de reproducción” para diferenciarlo del trabajo de la producción, puesto que éste es el único reconocido, económica y socialmente como trabajo en las sociedades industrializadas (Carrasquer et al., 1998)<sup>37</sup>. Finalmente, el *trabajo voluntario* es la ocupación del tiempo propio en actividades dedicadas a los demás, sin remuneración, y que no forman parte del trabajo doméstico. Abarca campos tan diversos como los servicios sociales, la asistencia sanitaria, la educación, etc.

Así mismo, mientras que para unos, el trabajo es un simple insumo del proceso productivo de bienes y servicios, para otros, es mucho más, pues interviene, perfila y condiciona la vida de las personas. Parece claro que el empleo o trabajo remunerado es el mecanismo de obtención de rentas, de estructuración del tiempo y de reconocimiento social y autoestima (por tanto, de integración social). Así mismo, el mercado de trabajo no puede ser representado sólo como un conjunto de acuerdos de carácter mercantil. El mercado está definido y limitado por instituciones y costumbres, que son las que posibilitan su funcionamiento. Las políticas empresariales, sindicales y gubernamentales sustituyen, completan o

---

<sup>37</sup> Las características principales del trabajo de reproducción son: a) No estar remunerado mediante un salario (por lo que queda fuera del mercado laboral); b) Ser un trabajo eminentemente femenino. Se categoriza como *amas de casa* a quienes se dedican al trabajo de la reproducción de manera exclusiva y a las mujeres que deben compartirlo con una actividad laboral como protagonistas de una situación de doble jornada o de “doble presencia”; c) Permanecer invisible incluso a los ojos de las personas que lo llevan a cabo. La actual organización social no reconoce su existencia como trabajo; d) Utiliza mercancías, adquiridas en el mercado o en los servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas, para producir unos bienes y unos servicios destinados al consumo (autoconsumo) del hogar, no al intercambio; y, e) Su objetivo fundamental es la reproducción de la fuerza de trabajo (una consecuencia inmediata es la reducción de los costes de subsistencia).

limitan la acción de las fuerzas competitivas de la oferta y la demanda en el mercado laboral<sup>38</sup>.

Desde otras perspectivas, trabajo y empleo también indican otras cuestiones diferentes. Con el concepto de trabajo se hace referencia a un hecho y un derecho colectivo. Sin embargo, el empleo es considerado como un hecho estrictamente económico e individual. Gran parte de los cambios que se han producido en los mercados laborales contemporáneos se deben al cambio de visión del “derecho colectivo al trabajo considerado como convención social en la sociedad del bienestar, como motor de la producción fordista, y como sustentador del consumo de masas (...) a la visión meritocrática del empleo como percepción del hecho laboral en la sociedad del riesgo, siempre subordinado al consumidor soberano y convertido en partícula individual de los circuitos económicos” (Alonso, 1999: 194). Algunos autores expresan la necesidad de hablar del concepto de *actividad* como algo más amplio que trabajo o actividad productiva. Entre ellos se encuentra Meda (1999), quién distingue cuatro tipos de actividades: 1) actividades productivas, de satisfacción de necesidades, de reproducción de condiciones de vida individuales y sociales; 2) actividades familiares, amorosas (básicamente, de relación); 3) actividades culturales, de formación y aprendizaje; y, 4) actividades políticas. Esta clasificación queda parcialmente contemplada en los supuestos que dan contenido al envejecimiento activo como más adelante trataremos.

Por otra parte, no hay que olvidar que el estudio del empleo implica el análisis del encuentro entre la empresa, o unidad productiva, y el trabajador (recurso humano o fuerza de trabajo). En este encuentro existen varias fases relevantes (Banyuls y Cano, 2001):

1. La producción, consiste en la adquisición por parte del trabajador de ciertas características y comportamientos relevantes para su participación en el proceso productivo.
2. La movilización de la fuerza de trabajo o recursos humanos, consiste en el proceso social de designación o reconocimiento de una persona como “trabajador” (el paso de población inactiva a población activa). Al hacer referencia al uso de los recursos humanos se alude a una serie de prácticas de

---

<sup>38</sup> De nuevo, surge la necesidad de abordar, desde perspectivas diversas, una explicación acerca del surgimiento de las instituciones. Así, la escuela institucionalista se sitúa en una visión más interdisciplinar y dirige su orientación hacia el estudio de las variables institucionales relevantes en el ámbito económico y laboral: esto es, el contexto institucional que permite el desarrollo de las relaciones sociales de carácter económico y de las relaciones de empleo.



control que realiza la empresa para obtener un comportamiento laboral satisfactorio.

3. El intercambio en el mercado de empleo, está mediatizado por múltiples elementos (sindicatos, Estado, organizaciones empresariales). Por tanto, la compraventa en este mercado no está regulada en su totalidad por la ley de la oferta y la demanda.

Todo ello hace que el concepto de *mercado de trabajo* provoque muchas reservas para gran número de autores (Prieto, 2000). Para poner el acento en estas cuestiones, algunos autores proponen dejar de hacer referencia al "mercado de trabajo" y hablar directamente de "movilización de la fuerza de trabajo". El mercado o mecanismo de regulación mercantil, atendiendo a las consideraciones anteriores, no refleja toda la realidad social de la movilización de la fuerza de trabajo. Ésta es la causa por la cual diversas escuelas de pensamiento abogan por dejar de hacer referencia al mercado de trabajo sugiriendo otros términos. Entre éstas: a) El mercantilismo reformado o segmentarismo, sugiere que se hable de mercado de trabajo en plural, es decir, "mercados de trabajo"; b) La posición radical de la negación del mercado de trabajo se plantea hablar de una "teoría de la movilización"; y, c) El multirregulacionismo recomienda considerar al mercado como un mecanismo de regulación más a añadir a la "reciprocidad", "la organización" y el "intercambio político".

Este debate, que adquiere notoriedad en el marco de las reformas laborales, y en nuestro caso, en el marco de las estrategias para la prolongación de la vida laboral, suele ser obviado. De hecho, se continúa hablando de mercado de trabajo, seguramente porque ninguna de estas propuestas son lo suficientemente convincentes. Ahora bien, tal y como señala Prieto (2000), "las cosas están ahora más claras; quizás porque estén un poco más racionalmente confusas". En nuestra opinión, se debe partir del término *mercado de empleo*, distinguiéndose lo que es el empleo o trabajo mercantil y referenciado la compraventa de recursos humanos o fuerza de trabajo, aunque este intercambio no se rija, en su totalidad, por la ley de la oferta y la demanda. Nos interesa especialmente este enfoque puesto que en las relaciones de intercambio entre oferente y demandante de empleo, las personas que intervienen no participan con las mismas condiciones materiales, personales y sociales; consecuentemente, tampoco parten de las mismas posiciones sociales. De este modo, las trayectorias laborales y personales se configuran de manera muy diversa lo que determina y delimita las estrategias a seguir por parte de los trabajadores ante determinados escenarios sociolaborales. Por ello, la relación de intercambio se hace más compleja al considerar la heterogeneidad de las actividades laborales, de los mercados, de la población activa, de los trabajadores, y más concretamente, de los trabajadores de más edad.



Llegados a este punto, surge una cuestión conceptual clave a considerar: tal vez, se debería hablar de *envejecimiento productivo* y no de *envejecimiento activo*; o, de *prolongación del empleo* y no de *prolongación de la vida activa* ni de *prolongación de la vida laboral* (laboro=trabajo). Esta cuestión, que a simple vista pudiera parecer insignificante, adquiere gran relevancia si se atiende al contenido social que se quiere asignar a estos términos estrictamente económicos, en un momento histórico especialmente delicado desde un punto de vista económico-financiero. Es fundamental para la elaboración de diagnósticos completos y rigurosos de la realidad, conocer con exactitud el marco conceptual, terminológico y discursivo que envuelve la política que se quiere diseñar. Curiosamente, a edades avanzadas continua la actividad, el trabajo; pero, y ¿el empleo? Y ¿la producción desde un punto de vista económico? Insistimos en el análisis reduccionista que se realiza, intencionadamente o no, en torno a estos conceptos y que vislumbra la finalidad última que se pretende conseguir con el desarrollo de determinadas políticas. La vinculación entre la política del envejecimiento activo y las medidas para la prolongación de la vida activa nos conducen a un entramado terminológico, conceptual y discursivo cargado de contradicción y ambigüedad que ocasiona múltiples (mal) interpretaciones facilitando así, su aceptación social.

De hecho, está suficientemente constatado que la persona mayor permanece activa (e incluso, desde un punto de vista económico) mucho después de su jubilación. Así, en la denominada tercera edad podemos encontrar tres tipos de personas en cuanto a actividad se refiere (Hernández, 2009): 1) Activos legales, personas mayores de 65 años que continúan desempeñando su profesión, suelen ser empresarios o profesionales a los que no les interesa jubilarse o no pueden por no haber cubierto el período de cotización; 2) Activos encubiertos, ya jubilados, pero que ejercen su profesión u otro trabajo con total dedicación, suelen ser profesionales y personas que trabajan en la actividad agraria; y, 3) Activos no remunerados, amas de casa, jubilados y las personas mayores que realizan trabajos no reconocidos como productivos pero de extraordinaria importancia. En este sentido, diversos estudios, entre ellos Elea (Imsero, 2006), pone de relieve que el 100% de las mujeres mayores y el 99,8% de los hombres mayores realizan un trabajo productivo no remunerado con un promedio de 6,9 horas diarias (7,68 horas las mujeres y 4,7 horas los hombres). Si extrapolásemos esos datos al total de la población mayor no dependiente y asignásemos un valor monetario a esas horas, nos encontraríamos con que su contribución al PIB sería de, aproximadamente, 106 mil millones de euros (Fernández-Ballesteros, 2011).

Son numerosos los interrogantes que se pueden plantear en el escenario configurado para legitimar la política de envejecimiento activo. De este modo, preguntas como: ¿qué se entiende por *envejecimiento activo* (y/o *productivo*)?, y más concretamente, ¿qué contenido se le asigna al *envejecimiento*, a la *vejez*, a la *edad avanzada* en su relación con la *actividad* (*productiva*, *laboral*)? Así mismo, ¿la

vida activa y/o laboral hace referencia a la *vida del trabajo (productivo o no productivo; remunerado o no remunerado; realizado en el mercado de trabajo formal o informal o sólo se refiere a la vida del empleo?*, etc. Sin olvidar, que además, el mundo del empleo y del trabajo ha ido transformándose, de tal manera que dicha evolución nos tiene que hacer reflexionar sobre la flexibilidad y adaptabilidad de los marcos de referencia en los que se diseñan y desarrollan las políticas, especialmente aquellas relacionadas con el envejecimiento y la actividad laboral.

### **2.2.3.3. EL RETIRO LABORAL COMO SALIDA A LA PRECARIEDAD LABORAL**

La falta de creación de empleo y la pérdida de la calidad del mismo, convierten a la precariedad laboral en el elemento más destacado del actual escenario laboral. Por su parte, los factores de precariedad laboral, constituyen elementos determinantes de la vida laboral de una persona que se convierten en criterios decisivos a la hora de fijar el momento del retiro laboral. Estos factores generan incertidumbre, vulnerabilidad y falta de control de los trabajadores sobre su trayectoria laboral y, consecuentemente, también de la personal y de la social. Por tanto, son claves en la toma de decisiones, en el acceso a recursos y oportunidades, en la elección del sujeto acerca de su vida laboral (retiro, mantenimiento, prolongación), etc., degradando los niveles de seguridad.

Una aproximación conceptual pluridimensional nos permite analizar el grado y la forma de precariedad que afecta a diversas formas de empleo. No obstante, hay que señalar que no existe una realidad de empleo y trabajo precario frente a otra no precaria, sino que las dimensiones de la precariedad están presentes en diversos grados y modalidades en las distintas formas de empleo. A través de la diferenciación de una serie de dimensiones o factores de precariedad, se puede llevar a cabo una mayor concreción del concepto y, de ese modo, hacerlo más operativo, Guerrero y López et al. (2005), señalan como principales dimensiones o factores de precariedad:

1. *La insuficiencia de rentas*, en su cuantía o en su garantía a lo largo del tiempo. La retribución del trabajo determina en buena medida el nivel de vida, la autonomía, el control sobre el futuro y la posición social del trabajador. Además, hay que tener en cuenta que los ritmos de crecimiento de los precios del trabajo (salario nominal) han sido menores que los precios de bienes y servicios (coste de la vida). Este desarrollo ha dado lugar, como ya se ha señalado, a la aparición del denominado “trabajador pobre”, esto es, aquél que aunque realiza una actividad laboral remunerada, no llega a obtener rentas superiores al nivel oficial de pobreza que no pueden garantizar condiciones normales de existencia. El protagonismo del salario es patente en la medida en que pierden consistencia los otros componentes o ingredientes que conforman el empleo; si el valor social del trabajo se borra, el valor instrumental del salario pasa a ser determinante. Esto ocurre especialmente en los trabajadores de edad avanzada con déficit formativo y de cualificación. Para estas personas, el trabajo ha perdido el valor social que lo ha caracterizado en etapas anteriores. Cuando éste no se retribuye equitativamente y, además, bloquea el proyecto de autonomía personal, la precariedad laboral se identifica básicamente con el salario injusto que no permite el acceso a los bienes sociales y cierra la puerta a otros derechos de ciudadanía social. Esta forma de precariedad se asocia a empleos que suponen una inserción débil que no permiten vivir de forma autónoma ni incluso reconocer como “trabajador” a quien lo ocupa. Así ocurre con buena parte del empleo a tiempo parcial y los trabajos ocasionales, que se traducen en situaciones de dependencia social o familiar del trabajador.

Entre las causas que explican la insuficiente retribución salarial o de renta, se pueden destacar: a) Los incumplimientos legales en relación con el salario como estrategia para la aminoración de costes productivos: la adscripción a categorías profesionales de menor remuneración a la que realmente se ejerce; la remuneración de horas extraordinarias a precio de hora ordinaria; y, la discriminación salarial de colectivos específicos; b) La propia gestión de las relaciones laborales dirigida a la aminoración de costes productivos: prácticas que conllevan la discontinuidad permanente en el puesto de trabajo; cambios y saltos en la contratación que permiten evitar la remuneración derivada de la acumulación de antigüedad; y, la propia aminoración del salario base con relación a otros conceptos de la nómina; y, c) La pérdida de poder del trabajador como colectivo en la negociación salarial como consecuencia de la progresiva individualización de las negociaciones laborales y la pérdida de representatividad sindical.

2. *La inseguridad e incertidumbre*, que puede ser de tres tipos: a) La inseguridad laboral estructural, cuyas consecuencias son los continuos requerimientos de adaptabilidad en un contexto de desempleo estructural y condicionado a una demanda cambiante e incierta y el aumento de la probabilidad de periodos de

desempleo existente a lo largo de la vida laboral; b) La inseguridad laboral coyuntural (aquella que se percibe en el día a día), con manifestaciones como el aumento de la temporalidad en la relación laboral o el abaratamiento del despido; y, c) La pérdida de seguridad en el puesto de trabajo, con consecuencias como el aumento de los riesgos de siniestralidad laboral y el de padecer enfermedades asociadas al puesto de trabajo. Quizás el indicador más claro del incremento de la incertidumbre es el de la temporalidad; los empleos tienen menor calidad cuando su horizonte es a corto plazo y, por tanto, el riesgo de pérdida es elevado. Un elemento que cobra especial interés a la hora de analizar la inseguridad coyuntural sobre la continuidad de la relación laboral es la facilidad de la empresa para prescindir de sus trabajadores. Esta circunstancia depende principalmente de las características de los contratos y de las restricciones para el despido.

3. *Intensificación de los requerimientos del empleo.* En este caso, los principales aspectos a destacar son: por un lado, el aumento de los ritmos de trabajo en detrimento del bienestar físico y psíquico del trabajador ante el aumento de las exigencias de cumplimiento de objetivos; o, las exigencias al trabajador de suplir con su esfuerzo personal la insuficiencia de medios (técnicos, tecnológicos, instrumentales, materiales) con el fin de alcanzar determinados niveles de productividad; y, por otro, los mayores requerimientos de asunción de tareas en detrimento del bienestar físico y psíquico del trabajador, con consecuencias como: la extensión de tareas a través de la asunción de un mayor número de competencias por parte del trabajador; las exigencias de mayores niveles de flexibilidad funcional; la continua exigencia de recualificación al trabajador para la optimización en el desempeño de sus tareas productivas; y, la exigencia de cumplir largas jornadas laborales o de disponibilidad del trabajador en cualquier franja horaria.
4. *Limitación o ausencia de derechos sociales asociados al trabajo.* En este caso, habría que considerar: en primer lugar, la limitación progresiva de los derechos de prestación por desempleo producida debido al aumento de las dificultades existentes para cumplir las exigencias o requisitos de acceso a los derechos de prestación por desempleo; en segundo, la limitación progresiva de derechos de jubilación; y, finalmente, la limitación progresiva de otros derechos de prestación por coberturas asistenciales.

Como ya se ha señalado, el concepto de “precariedad” implica inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica. En este sentido, mediante la precariedad laboral se hace referencia a las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad social y económica que supone para el trabajador su trayectoria profesional y tener que ocupar determinados empleos. Hasta cierto punto, el elemento esencial que define la precariedad es la falta de control y

autonomía de los trabajadores para poder planificar su vida a partir de su actividad laboral. Esta perspectiva refleja un problema de acusada asimetría en las relaciones de poder que definen el marco de las relaciones laborales. La inestabilidad del trabajador supone menor riesgo para el empresario. Por tanto, la mayor precariedad para el empleado supone mayor seguridad o facilidades para el empleador en el desarrollo de su actividad. Estas relaciones de poder también tienen su reflejo en la lógica de la organización de la vida cotidiana, como microcosmos de las políticas de reconocimiento.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta cuestión se engloba en el concepto *trabajo decente*. Éste resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias. Un trabajo decente es sinónimo de trabajo productivo en el cual se protegen los derechos y se engendran ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Para la Organización Internacional del Trabajo, el objetivo en relación con el empleo no debe ser simplemente la creación de puestos de trabajo, sino que éstos han de ser de una calidad aceptable. Es decir, no cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad.

Tal vez este contexto no es el más adecuado para implementar las estrategias de prolongación de la vida laboral. En este escenario laboral es difícil conseguir la aceptación social de dichas medidas, puesto que la precariedad se ha ido extendiendo entre los diferentes empleos de tal manera que los trabajadores que tengan empleos precarios no mostrarán ninguna predisposición a prolongar su vida laboral, al menos, manteniendo la misma actividad o las mismas condiciones laborales. La precariedad laboral supone un gran obstáculo en el desarrollo óptimo de la política de envejecimiento activo y se aleja considerablemente de las acciones vinculadas a la perspectiva del trabajo basado en el ciclo de vida que dicha política promueve para lograr mantener a los trabajadores de edad avanzada en el mercado de trabajo. De esta manera, el fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo; la mejora de la salud en el trabajo; y, la modernización de los sistemas de protección social para garantizar su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la permanencia en el mismo, y disuadir del retiro anticipado (principios rectores del envejecimiento activo), pierden toda validez ante la realidad laboral existente.

En esta línea, se podría precisar, como ya anunciábamos, que el enfoque basado en el ciclo de vida persigue maximizar la capacidad del individuo a través de su participación en el mercado de trabajo a lo largo de todas las etapas de la vida. De

este modo, la estrategia de prolongación de la vida laboral contempla un planteamiento dinámico basado en la prevención de la disminución progresiva de las competencias que tienen lugar a medida que transcurre la carrera laboral de los trabajadores, para aumentar así las posibilidades de que éstos permanezcan más tiempo en activo. Por tanto, el incremento de los niveles de formación y la mejora de las condiciones y de la calidad del empleo pueden convertirse en instrumentos eficaces para alcanzar este objetivo, siempre y cuando se parta de su disponibilidad (y de su calidad). De igual manera, puesto que el atractivo general de un empleo depende de varios factores, tales como: remuneración, condiciones de trabajo, o salud y seguridad en el trabajo; los poderes públicos y el empresariado no sólo deben considerarlos, sino, en la práctica, afrontarlos para que realmente pueda llegar a ser una medida con aceptación por parte de los trabajadores.

Si el objetivo: *fomento de las condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo*, es una condición necesaria para la implementación de medidas dirigidas a prolongar la vida laboral, comprobamos que la hipótesis sobre la consideración de que no todas las actividades laborales reúnen las condiciones necesarias y propicias que permitan optar por su continuidad en edades avanzadas, máxime cuando dicha estrategia alude al incremento de la formación y mejora de las condiciones y calidad del trabajo, características asociadas sólo a determinadas actividades laborales, queda corroborada. La decisión sobre la continuidad laboral a edades avanzadas vendrá determinada por las condiciones laborales que caracterizan el tipo de ocupación que se desempeñe, siendo la edad, factor clave en beneficio de la trayectoria laboral o, todo lo contrario, en su perjuicio dependiendo de la actividad laboral de la que se trate.

En la actualidad, además, la globalización y las nuevas tecnologías han dado lugar a nuevas demandas de empleo y nuevas formas de organización del trabajo: los empleos son más diversos y su duración más incierta, existe una exigencia de formación y aprendizaje continuos, han aumentado las desigualdades en los ingresos, los sindicatos están perdiendo poder de negociación a favor de la individualización en las condiciones de trabajo, los gobiernos aplican políticas de flexibilización del mercado de trabajo, etc. La mayoría de los contratos se realizan bajo formas que conllevan temporalidad e inestabilidad, es decir, ajenas al tipo de contrato que suponía en épocas anteriores una seguridad relativa y al que se podían vincular garantías y derechos estables. De ahí la multiplicación de formas de actividades fragmentarias, de alternancias de empleo y de desempleo que, en último término, alimentan el paro de larga duración y perjudican el futuro retiro laboral.

Esta fragmentación del trabajo asalariado afecta, en un primer momento, esencialmente a los jóvenes, pero paulatinamente se va extendiendo, como hemos señalado, debido a la “desestabilización de los estables”, ante la entrada en una

situación de inestabilidad de una parte de aquéllos que habían estado perfectamente integrados en el orden laboral. De esta manera, no aparece únicamente la precarización de la relación laboral, sino también la desestructuración de los ciclos de vida (tiempos de aprendizaje, tiempos de actividad y tiempo ganado y asegurado por la jubilación) que además también se han visto reformulados por el aumento de la esperanza de vida. Se trata de una desestructuración marcada por todos los riesgos de desestabilización que esto supone para los modos de vida y las redes relacionales. En otros términos, lo que se ve así amenazada ya no es únicamente la integración por el empleo, sino también la inserción al margen de él (tanto durante la vida activa laboral como una vez que ésta termina), entrando en cuestionamiento la protección social. De esta manera, la desestabilización de la organización del trabajo implica también el debilitamiento de las políticas sociales.





## **CAPÍTULO II.3.**

### **LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA JUBILACIÓN**



Los inicios de la protección social (y del Estado del bienestar) a finales del siglo XIX, estuvieron marcados por debates y desacuerdos que perduran en la actualidad con mayor intensidad, si cabe. En los últimos años pocos temas han sido más discutidos y han generado tanta controversia como la protección social y el Estado del bienestar. Éstos se ha convertido en el centro de los programas políticos y debates electorales dada la trascendencia que las políticas sociales tienen para la ciudadanía. Además, los cambios demográficos, económicos y sociales a los que estamos asistiendo contribuyen a que las necesidades de las personas aumenten y, por ende, las demandas de una mayor y mejor protección. Todo esto conforma un conjunto de intereses, actitudes, reivindicaciones y medidas de sumo interés en la actualidad.

A continuación, partiendo del concepto de *jubilación*, desarrollado en el sistema capitalista que integra la dimensión laboral y social y que hace referencia a aquellas personas (fundamentalmente, varones) que perciben una pensión y una protección por el trabajo productivo remunerado realizado en el pasado y centrándonos en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, nos aproximaremos al debate sobre la insostenibilidad y desequilibrio de los sistemas de protección social. Previamente caracterizaremos los distintos modelos de Estados del bienestar y ámbitos de protección existentes y consideraremos algunos de los estudios de los que está siendo objeto la actuación protectora del Estado en la actualidad. Así mismo, analizaremos las políticas de protección que se han implementado a nivel europeo, prestando especial atención a la política social relacionada con el envejecimiento y el retiro laboral, esto es, las pensiones. Esta cuestión se hace especialmente relevante en momentos en los que se pone en entredicho las prestaciones sociales, en general, y las pensiones, en particular.

Dentro de los sistemas de protección y, aún reconociendo que han existido importantes y fundamentales avances en la protección de las necesidades de las personas en su desvinculación con la actividad laboral, siguen existiendo dificultades a las que no parece darse una adecuada respuesta. Además, se detectan dentro del colectivo de mayores, grupos de población vulnerables o en situación de riesgo de exclusión social y necesidades nuevas que no quedan

contemplados en el diseño de las políticas públicas. Una planificación ajustada a las necesidades y un exhaustivo diagnóstico sobre ello parecen faltar en la actual estructura del sistema de protección.

Tal vez sea el momento de introducir en el debate sobre la insostenibilidad y desequilibrio de los sistemas de protección social, que actualmente impera, algunas cuestiones como: la existencia de otros sistemas de protección más eficaces y eficientes y, más importante aún, más adecuados a la realidad que los que actualmente están implementados; la existencia de experiencias más exitosas en cuanto a resultados e impactos de las políticas desarrolladas; la previsión de las nuevas necesidades sociales (conocidas y analizadas) a la hora de intervenir, esto es, la voluntad de adelantarse a los acontecimientos; el insuficiente gasto realizado para cubrir las necesidades de las personas que obliga a las familias a seguir siendo la principal instancia de seguridad y responsabilidad del bienestar de sus miembros, sin recibir apoyos exteriores suficientes; la falta de coordinación y coherencia entre los subsistemas que conforman el Estado del bienestar; y, finalmente, como aspecto que aglutina y, en gran medida, causante de lo descrito, la generalización de la tendencia a la privatización o externalización de los servicios de los sistemas de protección social. El nuevo modelo que se configura (el llamado *Welfare Mix*), es motivo de preocupación en amplios sectores de nuestra sociedad, sobre todo, por la posible dejación de responsabilidades públicas que puede tener asociado.

Para terminar este capítulo, nos centraremos en el análisis de la acción protectora que otorga el Sistema de Seguridad Social español en lo que se refiere a la jubilación en el régimen general. De esta manera, se explicarán las características principales de dicho Sistema y su evolución a lo largo de los años para aproximarnos a los problemas a los que se enfrenta en la actualidad. Llegados a este punto, comprobaremos si las respuestas dadas a las necesidades planteadas por el envejecimiento de la población vienen a ceñirse a paliar sus efectos negativos, esto es, corroboraremos si las políticas diseñadas son elaboradas erróneamente desde un sentido finalista del “para” en vez del “por”.

### **2.3.1. EL RETIRO LABORAL: ¿FINAL DE LA VIDA ACTIVA? ¿INICIO DE LA VEJEZ?**

La jubilación es un gran referente de la edad social que ejerce gran influencia en la percepción que los sujetos tienen sobre su propia edad. Por tanto, se puede afirmar que crea identidad (Del Valle, 2001; Peñaloza y Rojas, 2005; Osorio, 2004). Pero, al mismo tiempo, la jubilación es un claro ejemplo del poder dado en nuestra sociedad (y cultura) a la edad cronológica y a las repercusiones que ésta conlleva. Así, se convierte en el hito que marca “el antes y el después” en torno al desempeño de una actividad laboral productiva remunerada. La jubilación considerada como el momento clave, “el antes y el después”, propicia cierta ambigüedad debido a su asimilación con el proceso de envejecimiento y la vejez. Jubilación y vejez no son conceptos sinónimos, máxime en la actual dinámica sociolaboral en la que las prejubilaciones, el incremento de la esperanza de vida, la mejor calidad de vida, etc., no hacen converger ambas nociones, todo lo contrario, las disocia. Por otra parte, se debe añadir a esta ambigüedad que la dinámica económica ha provocado importantes y contradictorias reformas en materia laboral y de seguridad social que han conllevado el inicio del proceso de jubilación forzoso a una edad anterior a los 65 años y, al mismo tiempo, una obligación de alargar el periodo laboral más allá de esa edad. Todo ello, sin olvidar que el empleo ha condicionado la salud, la vida familiar y social, por tanto, su abandono tiene repercusiones (positivas y/o negativas) globales en todos los ámbitos vitales (Moragas, 2007); de la misma manera que su prolongación. Y esto, a su vez, vendrá determinado por las condiciones personales, materiales, laborales y sociales propias del sujeto.

Así mismo, los sinónimos relacionados con la jubilación (inactividad, pasividad, retiro, desvinculación, etc.) tienen un marcado carácter negativo y estrictamente económico, que generan un discurso sobre las personas mayores centrado en estereotipos contrarios a su visualización como agentes activos de la sociedad. Obviamente, no todas las personas en edades avanzadas están jubiladas y reciben una pensión, como es el caso de la mayoría de las mujeres, y no todas las personas tras la jubilación se vuelven inactivas. La existencia de creencias o estereotipos que definen la vejez como una edad caracterizada principalmente por el cese de la actividad laboral productiva, asociando directamente la jubilación con el inicio de la vejez (Peñaloza y Rojas, 2005). Son numerosos los autores que consideran la jubilación como la puerta de entrada a la vejez. De esta manera, sólo tendría sentido hablar de vejez cuando se vincula una edad cronológica con el cese de la

actividad laboral (Del Valle, 2001); por tanto, aquellas personas que no han tenido una relación laboral formal, ¿no llegan a esta etapa?

En una sociedad cuyo foco se centra en la producción, la jubilación marca la frontera entre estar dentro del mundo laboral y, por ello, con posibilidad de poder participar en el resto de los sistemas, y, estar fuera, donde, según la posición social del individuo, progresivamente se va siendo excluido de los sistemas sociales. De esta forma, la imagen del jubilado refleja la burocratización de la última etapa de la vida en la sociedad industrial, así como el proceso de vulnerabilidad y exclusión social que dicha etapa conlleva (Huenchuán, 2005). Esta percepción, determinada por la relación entre vejez y jubilación y coincidente con un periodo de decadencia biológica (Del Valle, 2001), guardaría relación con el hecho de que el cese de las obligaciones laborales, lleva a las personas jubiladas a depender cada vez más de sus familias, de su comunidad y de la sociedad (Morales, 2000). Son personas situadas fuera de la fuerza de trabajo, y por tanto, de los sistemas y de los procedimientos formales de las decisiones del grupo familiar, a las que se le considera una carga social asociándola con el retiro y la victimización (Corporación AÑOS, 2005).

La jubilación se constituiría, de este modo, en el principal referente simbólico de un ritual de carácter desestructurante con respecto a los sujetos, que marca el final de una etapa de integración y beneficiosa para la sociedad (Fericgla, 1992). Esta desestructuración de la vida de las personas cuando llegan a esta etapa, unido a la importancia del derecho al trabajo, han originado un debate en torno a la obligatoriedad o voluntariedad de la jubilación o retiro laboral. Según Edwardh (1987), este debate se reduce a un problema de clases. Así, siguiendo a este autor, las personas que consideran que su actividad laboral es estimulante e interesante, desearán continuar desarrollándola; mientras que aquellas que la encuentran denigrante y aburrida, querrán abandonarla lo antes posible. En último término, la discusión acerca de la jubilación se centra en el derecho al trabajo y en la posibilidad de que sean los propios mayores, según sus capacidades y necesidades, los que decidan el momento de su retirada de la actividad laboral.

En esta línea, resulta interesante conocer las opiniones de las personas que se encuentra en esta situación, en tanto son los afectados directos de decisiones provenientes de otros segmentos de la sociedad y de las que no han sido partícipes. En el estudio *Hablan los ancianos de Chile* del año 1984 (citado en Edwardh, 1987: 25) queda claramente recogida esta idea en las palabras de los mayores: “creemos que la edad cronológica no debe ser un factor que afecta el derecho al trabajo. El trabajo es fundamental para la condición humana y no puede ser limitado por la edad. Los ancianos deben tener la oportunidad de trabajar de acuerdo a sus capacidades” (*Hablan los Ancianos de Chile*, 1984). No obstante, habría que añadir otros factores que también determinan la decisión de seguir o cesar con la actividad

laboral remunerada, además de las capacidades. Entre éstos, como ya hemos señalado y analizaremos detalladamente en la parte empírica de esta investigación, podríamos citar: los requerimientos y las condiciones laborales en las que se desempeñan estos empleos, así como, las condiciones materiales, personales y sociales que envuelven al sujeto.

El trasfondo de estas ideas también sería válido ante el planteamiento opuesto: la prolongación de la vida laboral. La edad cronológica no debe ser el factor que determine ni el retiro laboral ni su prolongación. De esta forma, si se parte de la idea de que la jubilación da paso a una nueva etapa, en este caso, positiva para el sujeto, que ofrece nuevas posibilidades y oportunidades para la realización de actividades voluntarias contando con una mayor disponibilidad de tiempo y bajo la protección institucional, se podría deducir el deseo por llegar a la jubilación cuanto antes para disfrutar de la misma. Pero también podría ocurrir que aquella persona que ha llegado a la edad de la jubilación en óptimas condiciones y capacidades, quisiera seguir desarrollando su actividad profesional, bien por realización personal o profesional, bien por necesidades económicas, etc.

En este sentido, Fericgla (1992), quién concibe la jubilación como parte de la *Cultura de la Ancianidad*, considera que la valoración que los sujetos jubilados tienen acerca de la misma, toma dos posiciones distintas: La primera, la considera positiva en tanto se opone al antiguo período de la vida, el laboral, siendo éste último considerado como una etapa negativa, desde el punto de vista del sujeto, y de la que se quiere alejar; y, la segunda posición, más frecuente entre hombres, contempla la nostalgia del período laboral como consecuencia de su fin. En este caso, la etapa laboral representa la inclusión de la persona en el mundo de la producción y junto con esto, las relaciones sociales, prestigio, rol activo en la sociedad, mayores ingresos económicos, etc. Según esta última visión, los jubilados constituyen los componentes del segmento viejo de la población que se mantienen con plenas facultades físicas, pero pese a eso se encuentran desvinculados del mundo de la actividad productiva y de todo lo que de ella se deriva (Torrejón, 2007). Esta idea está vinculada con la pérdida de estatus de las personas cuando son relacionadas con el cese de la actividad laboral, propias de la modernización y la industrialización (Huenchuán, 2005; Peñaloza y Rojas, 2005) como ya se ha apuntado. Parafraseando se podría decir que la cuestión se sintetiza como sigue: ¿“vivir para trabajar” o “trabajar para vivir”?.

Autores como Bosch Font (1995) señalan que los jubilados de hoy llegan a edades avanzadas con buena salud y con patrimonio. Desde este punto de vista podríamos decir que se llega, cada vez más, en mejores condiciones de salud y físicas a la jubilación y, por tanto, la salida del mercado laboral ya no marca necesariamente la entrada a la vejez. Por su parte, y en relación con el patrimonio de los jubilados, es evidente que la cultura económica de los ancianos está condicionada por el estatus,

por el nivel de renta y la instrucción (Sánchez Vera, 2000). Estos dos últimos factores parecen estar creciendo en los jubilados, por lo que todo hace pensar que en ellos se está produciendo un cambio en su comportamiento económico, social y en su visión de la jubilación como veremos más adelante. Si se profundiza en esta idea se comprueba como son los nuevos jubilados los que establecen una clara distinción entre ellos y los jubilados tradicionales, fundamentalmente basada en la búsqueda de actividades de los nuevos para seguir sintiéndose útiles con la adquisición de nuevos roles. De hecho, sólo uno de cada cinco jubilados cree que son inactivos (Barómetro de noviembre. CIS, 2001).

Estas ideas conectan con el concepto de *vejez productiva* (Riley y Riley, 1994), con el que se pone de manifiesto la escasa utilidad de asignar casi todo el tiempo de ocio a las personas una vez que abandonan la actividad laboral, y casi todo el trabajo remunerado (además de las tareas familiares) a adultos más jóvenes. La idea que se defiende es el intercambio de este tiempo. De este modo, si los jubilados asumieran algunas responsabilidades de los adultos les permitirían intercalar periodos de trabajo, educación y tiempo libre durante toda su vida. Consecuentemente, los jubilados serían percibidos socialmente como un grupo útil y productivo para la sociedad.

Se entiende que en la actualidad las personas han cambiado más rápidamente que las estructuras, por tanto, surgen oportunidades para desempeñar un nuevo rol. Desde ese enfoque, igualmente se pone el acento en la mejor salud y situación financiera, así como en la mejor formación de las personas mayores actuales, que en muchos casos desean continuar siendo útiles. Se concluye, pues, que las estructuras deberán volverse más flexibles a fin de permitir a las personas alternar los diferentes tiempos (de aprendizaje, trabajo, ocio y desarrollo de los valores humanos) a lo largo del ciclo vital. Dado, sin embargo, que el concepto de *vejez productiva* se asocia a valores económicos, y que se está hablando de personas de edad, algunos autores cuestionan la utilidad del concepto al hablar de las personas jubiladas (Sicker, 1994). Se argumenta incluso que el concepto *productividad* puede estar debilitado en la actualidad, dado que se relaciona más con la tecnología que con la mano de obra. El objetivo primordial es desmitificar la imagen social de las personas mayores y presentar las realidades (“vejeces”) de este colectivo en el momento actual, y ello debe hacerse desde el reconocimiento de las necesidades y derechos que tienen a seguir siendo agentes activos en el diseño y el desarrollo de una sociedad más justa y solidaria.



### **2.3.2. DE LA ACTIVIDAD A LA INACTIVIDAD PRODUCTIVA: LA ADAPTACIÓN A UNA NUEVA ETAPA**

La jubilación concebida como rito de paso que marca la transición de una etapa a otra, el mal llamado “paso de la vida activa a la inactiva”, es un mecanismo que interviene en la salida del mercado de empleo al alcanzar la edad reglamentaria, entre otros factores, constituyendo el punto de inflexión en la materia que nos ocupa.

Esta nueva etapa surgida tras la jubilación, se alarga de manera continuada debido al incremento de la esperanza de vida. La edad media de jubilación en España en el régimen general de la Seguridad Social es de 62,6 (superior a la media europea, 61,4) y, a esta edad queda todavía un margen de vida importante atendiendo a la esperanza de vida. Como ya indicamos, hace cuarenta años, la esperanza media de vida de la persona jubilada se estimaba en cinco años, mientras que actualmente se estima en diecisiete para los varones y en veintitrés para las mujeres. El vivir más años más personas, implica que los años de la jubilación son más importantes para el individuo y para la sociedad; pero, al mismo tiempo, esto plantea nuevos interrogantes y nuevos retos. Así, el aumento del volumen de las personas mayores condiciona el desarrollo de los sistemas de pensiones, que dependiendo del país (y de la política), e incluso, de si se trata de mujeres o varones, se considerarán determinadas edades adecuadas o no para retirar o mantener a las personas en el mundo del trabajo (De Burgos, 2007). Luego, la edad cronológica y la jubilación están unidas estrechamente determinando la configuración de los sistemas de protección.

De manera general, el objetivo buscado por la persona que se jubila es tener unos ingresos adecuados para mantener un nivel de vida aceptable, buena salud, residencia y apoyo social (Seccombe y Lee, 1986). Independientemente de que la jubilación se deba a la voluntad del empleador o del sujeto que se jubila, siempre supone una adaptación personal a una nueva situación. Ahora bien, si la decisión sobre cuándo jubilarse la toma la persona trabajadora, la transición del trabajo a la jubilación tiene mayores probabilidades de éxito, pues el trabajador define y elige el momento de llevarla a cabo y es protagonista de su futuro. Por tanto, una diferencia considerable en la adaptación a esta nueva etapa se encuentra en el

hecho de que la jubilación sea buscada o impuesta. Es obvio que un cambio planificado es mejor que un cambio súbito; la persona adulta mayor está acostumbrada a unos hábitos vitales relacionados con la actividad productiva, por lo que resulta razonable y conveniente preparar el cambio para facilitar la adaptación. Dicha adaptación es global y aunque el origen sea el abandono del mercado de trabajo, abarca a la totalidad de la existencia. Joukamaa y Salokangas (1989) también afirman que cuando los trabajadores han planificado su jubilación y las actividades posteriores que les gustaría realizar, la transición a la jubilación resulta más positiva.

Para Bermejo (2006) la jubilación no se configura como un proceso en sí mismo, dado que hace referencia a una transición que afecta a diferentes facetas de la vida cotidiana, a la vez que tiene repercusión a niveles administrativos, económicos, etc.; y esto confirma que no todas las jubilaciones son iguales. Por tanto, no existe una secuencia similar a la hora de vivir la jubilación aunque la adaptación a la jubilación sí puede pasar por una secuencia común entre las personas jubiladas como respuesta al cambio. Según Atchley (1989), la jubilación es un proceso continuo que pasa de manera general por las siguientes seis etapas adaptándose a las circunstancias personales de cada sujeto: 1) Prejubilación, se caracteriza porque el individuo se orienta hacia sí mismo, hacia la idea de jubilarse, y se plantea cómo podrá ser la jubilación; 2) Jubilación, puede conducir a tres tipos de vivencias alternativas: luna de miel (el sujeto intenta realizar todo lo que había deseado antes y no podía hacer); continuidad con las actividades de ocio planificadas o rutina (se continúa en contacto con actividades y grupos anteriores a la jubilación, variando únicamente el tiempo de dedicación, que ahora es mayor); y, la de descanso (reducción temporal de la actividad, de manera opuesta a la que se produce en la luna de miel); 3) Desencanto y depresión, el sujeto percibe que sus ideas positivas y agradables sobre la jubilación no se producen; 4) Reorientación, como continuación del desencanto se evalúa la situación y se construyen percepciones realistas de la jubilación (ni todo es positivo, ni todo negativo); 5) Las personas desarrollan un estilo de vida rutinario que en muchos casos conduce a la satisfacción en tanto que indica que se ha logrado una estabilidad; y, 6) El rol de jubilado pierde relevancia en tanto que ya está plenamente asumido o es sustituido por otros roles.

Por su parte, Havighurst et al. (1964) distingue tres etapas que sintetizan las anteriores: en la primera etapa, dominan los sentimientos de frustración y ansiedad, y pocos son los sujetos que se alegran de ella; en la segunda etapa, la persona trata de buscar ansiosamente un nuevo rol social; y, en la tercera etapa, tiende a producirse la estabilización en un nuevo rol encontrado. Así mismo, la manera en que se experimenta la jubilación viene determinada por las actitudes y perspectivas hacia como enfrentarse a ella. Atendiendo a esta postura, desde diversas teorías se han señalado cuatro grupos de modelos de personas jubiladas que en función de sus características y necesidades, vivirán el proceso de jubilación

de una manera u otra (Hornstein y Wapner, 1985; Madrid y Garcés en IMSERSO, 2008). Los grupos serían:

- Grupo 1. *Transición a la vejez*: se disminuye los tiempos dedicados a la actividad y a otras cargas. Es una transición hacia una fase de descanso. Para estas personas el retiro es experimentado como un tiempo para la disminución del nivel de actividad y de reemplazar el trabajo o las relaciones con los demás, es una necesidad de descanso, es una transición a la última fase de la vida.
- Grupo 2. *Nuevo comienzo*: el tiempo es utilizado para comenzar una nueva fase para cubrir las necesidades personales, los deseos y los objetivos propuestos. La jubilación es una bienvenida a una nueva fase de la vida, es un periodo para llevar a cabo las necesidades, deseos y objetivos de cada cual.
- Grupo 3. *Continuación*: El retiro no es un evento de mayor importancia personal, es una continuidad de los patrones de vida de la prejubilación y no constituye una transición crítica. Desde una perspectiva psicológica, no se produce una alteración de los patrones de vida, y desde una perspectiva psicológica, no experimenta una fase crítica.
- Grupo 4. *Ruptura impuesta*: la jubilación produce una ruptura social y personal, constituyendo la causa pérdida de identidad, estatus social, etc. La jubilación constituye una imposición, una pérdida de los más altos niveles de actividad, es como si una parte de la identidad personal se fuera borrando.

Estos grupos con gran influencia de las teorías funcionalistas o de la socialización, también está estrechamente relacionados con las teoría que tratan de explicar las causas de las diferencias de personalidad entre los mayores. Los tipos básicos de personalidad y su forma propia de adaptación al envejecimiento que señala Neugarten (1968) reflejan la diversidad de maneras de vivir el proceso de envejecimiento y de jubilación. Así, las personas mayores con una *Personalidad de tipo integrado*, presentan mayores niveles de adaptación, actitudes y comportamientos flexibles y un alto nivel de satisfacción. De forma similar, aquellas con *Personalidad de tipo blindado*, presentan buenos niveles de adaptación, aunque caracterizados por el mantenimiento de los roles y una escasa disposición a nuevas experiencias. Sin embargo, las personas con *Personalidad de tipo pasivo-dependiente*, se caracterizan por una necesidad de constante apoyo o por apatía o pasividad para con el entorno; y, finalmente, las de *Personalidad de tipo no integrado*, muestran un bajo nivel de actividad, tanto en lo físico como en lo psíquico. De la misma manera, siguiendo la tipología de personalidad de los ancianos de Moragas (1991), se comprueba que los tipos *maduro*, *pasivo* y *defensivo*, se integran bien con la sociedad y se adaptan con éxito al

envejecimiento, mientras que los tipos *colérico* y *autoagresivo* luchan en contra del envejecimiento y sus manifestaciones, por tanto, no les será fácil adaptarse a esta nueva etapa tras el retiro laboral.

Igualmente, la adaptación de las personas a la jubilación varía también en función de una serie de factores que determinan este proceso. Entre éstos, destacan: el estado de salud mental, la autonomía económica, la integración social y la amplitud de intereses. En general, como señala (Gainza, 2009), la jubilación constituye motivo de alegría o contrariedad según la formación, el nivel educativo o el puesto de trabajo de la persona, en definitiva, depende una serie de factores de la vida laboral y social de cualquier persona. De hecho, Beck (1984), encontró una directa relación entre el mayor nivel educativo, de ingresos y de posición profesional y una mejor planificación del retiro, y, por lo tanto, una transición mejor al mismo.

Estos factores han de tenerse en cuenta a la hora de estudiar las medidas legislativas más adecuadas para favorecer este tránsito. Y, en tal sentido, factores valorables en términos jurídicos y de coste en esta nueva situación para el jubilado son: a) Ingresos económicos, entendidos tanto en sentido activo o positivo como en sentido negativo o gastos; b) Salud, tanto por razones de edad como por el impacto psicológico que supone, en ocasiones, el retiro de la vida laboral activa. Madrid García y Garcés de los Fayos (2000) señalan que en algunos individuos el trabajo es su única fuente de satisfacción y de reconocimiento social, por lo que la pérdida de éste supone fuertes niveles de desajuste emocional y bajo nivel de satisfacción vital; c) Relaciones sociales y entorno en el que se sitúa la persona trabajadora que se jubila; y d) Programas de preparación en el seno de las empresas, junto con los programas de prejubilación puramente económicos (de rentas).

En nuestra sociedad existen cambios importantes como la entrada y la salida en las diversas etapas vitales (escolarización, trabajo, jubilación), que suponen también cambios fundamentales para las personas. Éstos se planifican y preparan para que sucedan de la forma más adecuada para el individuo y la sociedad. Sin embargo, no son frecuentes en la transición trabajo-jubilación (GIE, 2006), aún existiendo los conocimientos sobre jubilación para prepararla con éxito, no son utilizados por la mayoría de los jubilados. El estudio *A handbook of good practice. Facilitation of preretirement education* del Center for Senior Planning de Oslo (Chiva y Walter, 1998) citado en GIE (2006), refleja que en Europa, incluso cuando se ofrece como servicio gratuito, la preparación para la jubilación sólo es utilizada en Noruega por un 5% de las personas que se jubilan. En el resto de los países de la Unión Europea los porcentajes aún son menores; en España, el número de personas que se preparan para la jubilación es irrelevante en la actualidad, aunque tuvo su importancia en las etapas de la reestructuración industrial de los ochenta (GIE, 2006).

Ciertamente, la jubilación implica en la mayor parte de la población, un cambio vital y una adaptación global después de una vida modulada por el trabajo y sus consecuencias. Ahora bien, este cambio y esta adaptación no debe enfocarse únicamente desde un punto de vista negativo, también puede ser deseado y buscado. Lo que si parece claro es que existe una serie de aspectos económicos, significados sociales como entrar en la población activa o abandonarla, con un conjunto de efectos derivados, como la reducción de ingresos, iniciar el papel de pasivo económico, aumento del tiempo disponible, la relación con la familia, etc., que deben ser considerados en una adecuada política social frente a la jubilación.

En este sentido, habría que mencionar que a pesar de que el derecho al trabajo es universal y no se debe discriminar al trabajador por su mayor edad, en la práctica existen numerosas limitaciones para que el trabajador escoja el momento de su jubilación y, consecuentemente, la prolongación de su vida laboral. Según Bazo (2007), se ha producido un proceso de discriminación de las personas en relación con el mercado de trabajo por razón de edad, organizándose la jubilación precisamente sobre la base de la discriminación por edad. Así, y aunque la mayoría de las personas llegan a edades avanzadas con buen estado de salud y capacidad para seguir desempeñando una actividad profesional y, aún suponiendo que desean continuar con su vida laboral más allá de la edad de jubilación, no hay que olvidar, que el significado y las características de la organización del trabajo en la sociedad contemporánea están experimentando cambios evidentes que pueden determinar esta decisión. Las nuevas tecnologías, así como los nuevos perfiles profesionales demandados dejan desfasadas y obsoletas ciertas profesiones y requieren la adaptación o el reciclaje de aquellos trabajadores o profesionales que las desempeñan, cuando no su cese en el ejercicio de las mismas. Por ello, sería necesario el fomento de una mayor aplicación de alternativas al modelo de jubilación, actualmente más generalizado, que permitiera flexibilizar y adaptar este proceso a las diversas realidades de los sujetos.

La política comunitaria ha abordado desde el ámbito normativo la implantación de medidas destinadas al mantenimiento, reinserción y reciclaje de trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, en las que participan un número cada vez mayor de países miembros. La UE recomienda a España, entre otras cuestiones: *establecer una estrategia global de envejecimiento activo que ofrezca modalidades de trabajo flexible e incentivos a los trabajadores de más edad para que permanezcan activos más tiempo; o, potenciar los incentivos al aprendizaje para aumentar la participación, en particular la de las personas poco cualificadas.* Así mismo, se reivindica: *la promulgación de políticas y programas de empleo que permitan la participación de las personas en trabajos gratificantes a medida que envejecen, de acuerdo con sus necesidades, preferencias y capacidades individuales.* No obstante, en el contexto económico-laboral que previamente se ha analizado, estas medidas prácticamente no tienen validez. Además, están dirigidas a la

adaptación y mantenimiento del trabajador en su empleo, sin embargo, las recomendaciones no aluden a posibles alternativas para los trabajadores bajo fórmulas flexibles de jubilación.

Nos parece interesante destacar como la autora Tomás (2013) en su análisis de la Ley 3/2012, resalta como ideas muy clarificadoras las contenidas en la Sentencia del Tribunal Supremo 21 de diciembre de 2012, rec. unificación de doctrina número 3439/2011 que señalan que aunque el Preámbulo de la Ley no se explicita las causas que han determinado el cambio normativo, no parece aventurado extrapolar la motivación efectuada en el preludio del RD-Ley 5/2001, que suprimió la entonces vigente Disposición Adicional Décima del Estatuto de los Trabajadores con el argumento de que la misma era un “instrumento en el marco de una política de empleo inspirada en concepciones y apoyada en realidades demográficas y del mercado de trabajo claramente desactualizadas”. Desconexión con la actualidad socioeconómica que se evidencia en el contrasentido que significa admitir que la negociación colectiva excluya del mercado de trabajo a los mayores de 65 años y a la par se siga una política de Seguridad Social que insista en la obligada prolongación de la vida laboral más allá de esa edad, como condición ineludible para la viabilidad futura del Sistema. Con lo que resulta palmario que si precisamente la evolución jurisprudencial ha de venir determinada básicamente por la cambiante realidad social, la situación de crisis económica a la que el parecer mayoritario de la Sala alude, más bien no hace sino confirmar el acierto interpretativo de nuestros precedentes, que son justamente los que están en sintonía con la deteriorada situación económica y con la política de Seguridad Social que aquella ha impuesto”.

Desde nuestro punto de vista, la mejor transición y adaptación que se puede llevar a cabo en el paso de la actividad a la inactividad productiva, procede del desarrollo de las fórmulas de jubilación flexible y voluntaria. Con este tipo de jubilación se evitaría la discriminación por razón de edad y se respetaría el derecho constitucional al trabajo y, al mismo tiempo, al descanso; se aprovecharían los conocimientos y capacidades de los trabajadores experimentados que deseen continuar con su actividad laboral, lo que además, conllevaría beneficios para la persona y para la sociedad; se reducirían los gastos de la seguridad social al posponer el momento de la jubilación. Contrariamente, se dificultaría la previsión de necesidades financieras para pensiones, pero el sujeto decide el momento de su retiro con libertad y autonomía personal, aunque para algunos esto hará crecer la tendencia a retirarse anticipadamente. También es importante señalar que se evitarían otras desventajas que conlleva la jubilación forzosa como es el tratamiento igualitario de todas las personas en torno a una edad cronológica prefijada de antemano, obviando las diferentes trayectorias laborales y personales de los sujetos. Aunque, ciertamente este tratamiento igualitario evita discrecionalidades, pruebas o demostraciones de aptitudes de los trabajadores y

consecuencias negativas para los no aptos, facilitando la promoción y empleo de los trabajadores jóvenes y fomentando la solidaridad intergeneracional, no evita que el momento del retiro laboral se imponga al sujeto, y la obligatoriedad y falta de reconocimiento a la autonomía y libertad, y ello puede tener efectos negativos y poca aceptación social.

Tomás (2013: 16), explica que las dos últimas reformas de la jubilación forzosa reflejan que: “lo que se ha erradicado es la jubilación forzosa convencional pero pervive la jubilación forzosa o involuntaria atendiéndose también al motivo de la edad, por lo que la discriminación por razón de edad continúa siendo una realidad en este ámbito, justificada o no es otra cuestión”<sup>39</sup>. Esto es importante en relación a lo que estamos planteando como mejor opción de retiro laboral. Así mismo, la autora defiende la posibilidad de establecer diferentes “edades ordinarias” de jubilación en función del sector o actividad económica o imponer una edad mínima para poder recurrir a la jubilación forzosa superior a la establecida de forma ordinaria, o incluso exigir unos períodos de cotización que permitan aplicar un porcentaje de un 100% a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión. Por último, también es importante aludir al Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (BOE 16 de marzo de 2013), en el que se respetan las dos grandes modalidades de jubilación anticipada: la “forzosa” o involuntaria (despidos, resolución judicial, fuerza mayor...) y la voluntaria, pero se establecen nuevas condiciones para acceder a ellas. En la jubilación anticipada forzosa, la edad mínima de acceso siempre será cuatro años

---

<sup>39</sup> Según esta autora, la primera reforma, dispuesta por la Ley 27/2011 de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que a través de su Disposición adicional trigésima sexta, “Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación”, se modificó nuevamente la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores endureciéndose en cuanto a la exigencia de que el trabajador afectado por la extinción del contrato de trabajo, debe tener cubierto el periodo mínimo de cotización que le permita aplicar un porcentaje de un 80% a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión, y cumplir los demás requisitos exigidos por la legislación de Seguridad Social para tener derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva. En la regulación anterior para satisfacer este requisito bastaba con que accediera a una pensión en su modalidad contributiva, por lo tanto, con esta modificación se conseguía paliar parcialmente y desde un punto de vista meramente económico, la vulneración del derecho al trabajo que estaba padeciendo el trabajador afectado por razón de su edad. No obstante, continua Tomás, la Ley 3/2012 de 6 de Julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ha prohibido la jubilación forzosa convencional, pero no ha eliminado la Disposición adicional 10ª de Estatuto de los Trabajadores sino que le ha proporcionado una nueva redacción estableciendo que serán nulas y sin efecto las cláusulas de los convenios colectivos que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, cualquiera que sea la extensión y alcance de dichas cláusulas (Disposición Final 4. 2 Ley 3/2012).



menos que la edad legal, ahora 65 años y un mes. En 2027, la edad se situará en 63 para la jubilación forzosa y 65 para la jubilación voluntaria. Se crean también nuevos coeficientes reductores y se aumenta el periodo mínimo de cotización, de 30 años a 33 en la forzosa, llegando a los 35 años de cotización mínima en la voluntaria.

### **2.3.2.1. LOS PROGRAMAS DE PREPARACIÓN PARA LA JUBILACIÓN**

El envejecimiento, y dentro de éste, la jubilación, no implica sólo resolver la cuestión económica de la supervivencia de los mayores. Implica seguir dando sentido y calidad a la vida, a la identidad, a las relaciones, sobre todo, cuando en ese preciso momento, muchas personas deben/quieren reinventar su propia vida (Subirats y Pérez, 2011). Para obtener una mejor calidad de vida tras la jubilación se han estructurado, entre otras medidas, los programas de *Preparación para la Jubilación*.

A nivel europeo, Gran Bretaña, ha sido uno de los países donde estos programas han tenido más desarrollo, siendo Noruega el que tiene una política más definida en esta materia ya que se oferta por ley como programa voluntario a todos los trabajadores en el año anterior a su jubilación. Dinamarca y Finlandia siguen el modelo noruego y Francia desarrolla óptimos programa siendo pionera en la preparación de trabajadores inmigrantes que incluye la alternativa, al final de su vida laboral, de permanecer en el país de acogida o regreso al país de origen. Holanda tiene programas que se corresponden a su modelo de desarrollo social, e Italia y Portugal los desarrolla en grandes empresas y para funcionarios públicos. Por su parte, en Estados Unidos la preparación para la jubilación se articula en torno a consultores de recursos humanos que ofrecen sus servicios libremente y se organizan como grupo profesional de planificadores de la prejubilación. Estos programas incluyen diversidad de prestaciones para el jubilado y están implementados en empresas modernas y/o de alta tecnología. En los Países Iberoamericanos, y en concreto, en Argentina, se ofrecen a nivel estatal Talleres de *Preparación para la Jubilación* dirigido a personas mayores de 55 años. Brasil tiene programas para empleados de grandes empresas y algunas de sus Universidades (del mismo modo, que en Colombia y en Costa Rica) imparten docencia para la



preparación de los instructores de estos programas, además de la existencia de consultores de recursos humanos que asesoran y organizan programas para empresas y Administraciones Públicas. Por último, en Australia y Nueva Zelanda siguen los modelos anglosajones de prestaciones sociales a los trabajadores y en Japón, de manera diferente, tanto en la valoración de las edades gerontológicas como en la no aplicación de estos programas (GIE, 2006).

En el estudio realizado por el GIE (2006) y dirigido por Moragas<sup>40</sup> se obtiene que la forma más utilizada de preparación para el proceso de jubilación es de manera individual (48,9%), seguido de consultas (10%) y lecturas (4,4%). La mayoría de los encuestados (72,3%) cree que un programa de *Preparación para la Jubilación* ayudaría a mejorar la calidad de vida de los jubilados, un 21,8% cree que no sería de utilidad y casi un 6% opina que tan solo sería eficaz en algunos casos. Atendiendo al sexo de los encuestados, se observa que es más valorado por las mujeres (74,8%) que por los hombres (71,2%). Según grupos de edad, los jubilados de entre 60-69 años son los que más positivamente valoran estos programas (87,5%) mientras que los mayores de 90 años no los consideran tan eficaces (43,5%). Así mismo, el periodo de adaptación para la mayoría de los encuestados (80,7%) pasa por unos meses, solo a un 14,4% le costó años adaptarse, siendo los hombres los que tardan en adaptarse unos meses más que las mujeres. Dentro de los varones, son los empleados por cuenta ajena (35,6%) con formación profesional (23,1%) los que tardan mayor tiempo en adaptarse, mientras que los autónomos son los que reflejan un menor porcentaje (15,7%) en este sentido. En cuanto a la efectividad de dichos programas considerando el tipo de jubilación que han tenido los encuestados, se comprueba que aquellos que se han jubilado de manera forzosa<sup>41</sup>,

---

<sup>40</sup> La muestra consultada de este estudio se jubiló mayoritariamente en 1991, esto supone que llevan 16 años jubilados y que ven con perspectiva temporal su jubilación. Analizando las cohortes de jubilación, un 34,4% se jubiló en la década de los 90, siendo el número de hombres mayor que el de mujeres jubiladas en esta década (37,8% frente a un 28,7%). En segundo lugar, un 29,3% de jubilados lo hizo en la década de los 80. Finalmente, un 26,7% se ha jubilado en los últimos 6 años; cabe destacar que en este caso el porcentaje de mujeres es mayor que el de los hombres, 36,6% frente a un 20,9%.

<sup>41</sup> La jubilación forzosa, que se puede clasificar según edad, expediente de regulación y prejubilación, representa el 62,6% (los hombres un 70,6% y las mujeres un 53,2%). Un porcentaje elevado de los encuestados se ha jubilado por llegar a la edad de jubilación obligatoria (73,1%), siendo el porcentaje de mujeres mayor que el de hombres en esta situación (73,5% de mujeres frente a un 62,5% de hombres). Entre aquellos que han tenido que prejubilarse (22,4%), el porcentaje de hombres es ligeramente superior (25% frente a un 22,3%). En último lugar, en aquellos con un expediente de regulación, el porcentaje de hombres es mucho más elevado 12,5% frente a un 4,2% de mujeres. En cuanto a la profesión ejercida, la prejubilación es más frecuente cuando se ha trabajado por cuenta ajena (36,7%), se ha sido personal de servicios (16,3%) o funcionarios (16,3%). Por edad, la mayoría son empleados por cuenta ajena (42,2%), seguidos de un 16,8% de autónomos. En la jubilación por expediente de regulación, la gran mayoría son asalariados. La jubilación por edad y prejubilación se produce más en aquellos casos en los que se cuenta con un nivel de estudios primarios.

como es lógico, valoran más positivamente los programas de *Preparación para la Jubilación* (75,3% frente a un 67,3%). Por su parte, y en relación con los temas que según los encuestados deberían incluir estos programas, por orden de prioridad, señalan: salud mental, salud física y economía. Así mismo, los encuestados creen que las organizaciones más adecuadas para impartir estos programas son la propia empresa (44%) y la Administración Sanitaria y Social (40,3%).

Los programas de jubilación según los encuestados sirven principalmente como instrumento de ayuda y adaptación a una nueva etapa mediante el fomento del aprendizaje en todas las etapas de la vida y de información. A continuación se detallan algunos comentarios al respecto realizados por los encuestados que son de interés para nuestro objeto de estudio:

**Tabla 1. UTILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE PREPARACIÓN PARA LA JUBILACIÓN**

<p><b>a) Adaptación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuda para adaptarse a la nueva manera de vivir</li> <li>▪ Para mejorar el nuevo periodo vital</li> <li>▪ Enfrentarse a una nueva etapa de vida más difícil</li> <li>▪ Una ayuda para seguir el ritmo de la vida</li> <li>▪ Tener una idea válida de la nueva situación</li> <li>▪ Una ayuda extra</li> <li>▪ Para adaptarse al nuevo concepto de tiempo</li> <li>▪ Se reduciría el periodo de adaptación a la nueva situación</li> <li>▪ Para estar mejor en la jubilación</li> <li>▪ Prever las dificultades de esta etapa influye en el bienestar de las personas</li> </ul>	<p><b>b) Aprendizaje:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los programas sirven para aprender cosas nuevas y necesarias en esta nueva etapa vital</li> <li>▪ Es necesario aprender durante todas la etapas de la vida</li> <li>▪ Es necesario aprender el ritmo de la manera de vida</li> <li>▪ Siempre es necesario aprender a vivir</li> <li>▪ Sería interesante esta preparación</li> <li>▪ Es interesante para conocer más opciones después de jubilarse</li> <li>▪ La mayoría de los jubilados no han podido estudiar y esto les serviría</li> </ul>
<p><b>c) Sexo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Especialmente para los hombres que no hacen nada</li> <li>▪ Sobre todo para los hombres que lo llevan peor</li> <li>▪ Las mujeres no nos jubilamos nunca del todo</li> </ul>	<p><b>d) Información:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para estar más informados</li> <li>▪ Para saber lo que nos pertenece</li> <li>▪ Para saber los derechos de los jubilados</li> <li>▪ Pero solo para los que no saben estar jubilados</li> <li>▪ Se necesita más información</li> <li>▪ Toda información siempre es buena</li> </ul>
<p><b>e) Ocio:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El ocio y tiempo libre sugieren actividades que ayudan a adaptarse a esta etapa vital; el tener una actividad que guste y produzca placer, hace que el tiempo tenga una dimensión diferente.</li> <li>▪ Para saber aprovechar y ocupar el tiempo libre</li> <li>▪ Es una manera de realizar más actividades</li> </ul>	<p><b>f) Características individuales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los programas de preparación para la jubilación tienen impacto dependiendo de las características del individuo.</li> <li>▪ Depende de la situación de cada uno</li> <li>▪ Depende de cada persona y del entorno social</li> <li>▪ Depende del curso y de cómo se encuentre uno de ánimos</li> <li>▪ La jubilación depende de la confianza de cada uno</li> </ul>
<p><b>g) Preparación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El hecho de prepararse ya se considera en sí una mejora.</li> <li>▪ Todo lo que sea para prepararse es beneficioso</li> <li>▪ No todo el mundo está preparado para la nueva situación</li> </ul>	<p><b>h) Prevención:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuda a evitar las enfermedades crónicas</li> <li>▪ Beneficiar a la gente que se jubila</li> <li>▪ Tanto la prevención como la preparación son importantes</li> <li>▪ Toda preparación mejora la calidad de vida</li> <li>▪ Para prevenir la depresión o falta de ánimo de la desocupación</li> <li>▪ Para que se desahoguen y digan lo que piensan y sienten</li> </ul>
<p><b>i) Trabajo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El jubilado necesita una preparación y una ocupación cuando deja de trabajar</li> <li>▪ Depende, porque hay quien va a la fuerza a trabajar</li> <li>▪ Si te gusta tu trabajo te costará hacerte a la nueva vida, si no te gusta no</li> <li>▪ La mayoría no aceptan la inactividad laboral y no buscan alternativas</li> <li>▪ Porque la gente que se jubila parece que queda olvidada</li> <li>▪ Participación valiosa en la sociedad</li> </ul>	<p><b>j) Cambio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La jubilación es un cambio radical en la vida que necesita preparación</li> <li>▪ La jubilación produce un cambio radical, siempre es bueno prever el futuro</li> <li>▪ Para mentalizarse de la nueva situación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de GIE, Parc Científic de Barcelona, *Estudio sobre prevención de la dependencia para la preparación a la Jubilación II*, (2006).

En estos comentarios, vuelve a ponerse de manifiesto que son las condiciones objetivas y subjetivas del sujeto las que determinarán la adaptación a la nueva etapa vital que surge tras la jubilación. El impacto de estos programas dependerá de las circunstancias personales del mismo. Por tanto, se evidencia que la planificación de estos programas no debería girar en torno a una percepción homogénea de la población objetivo; lo que, a su vez, podría traducirse en la falta de rigurosidad y fiabilidad de los diagnósticos que sustentan este tipo de programas. Consecuentemente, en su idoneidad, además de su eficacia y eficiencia.

No se puede obviar que la realidad ofrece las situaciones más diversas en este sentido, desde el sujeto que considera esta etapa la mejor de su vida en la que tiene libertad de decisión sin personas que la condicionen, hasta la persona que carente de salud y/o recursos, se dirige hacia la dependencia ante la pérdida de autonomía. La naturaleza humana es muy diversa, el curso de los años facilita una variedad de experiencias y los factores que actúan sobre las personas jubiladas son muy diversos (GIE, 2006). El resultado de todo ello es una situación compleja, heterogénea y propia de cada persona que impide generalizaciones y extrapolaciones. Existen tantas personas como jubilaciones y la variedad de estados de salud, suficiencia económica y relaciones familiares, demanda un análisis individual de cada sujeto para calificar la situación. La jubilación constituye un interrogante que se debe analizar individualmente y en relación con la situación sanitaria, económica, familiar y social que la envuelve.

Por tanto, es preciso conocer cómo las personas en edades avanzadas se plantean su vida laboral así como el papel que ésta juega en su ciclo vital dentro de un nuevo contexto sociolaboral. Las profundas transformaciones que ha experimentado el sistema económico capitalista desde los años ochenta han provocado cambios sustantivos en la organización del trabajo y de las relaciones laborales, tal como hemos señalado. La globalización de los mercados y la revolución de las tecnologías de la información han permitido nuevas formas de producción y gestión que han cambiado sustancialmente las condiciones de trabajo y de vida dando lugar a nuevas demandas de empleo. Estos cambios han dejado obsoleto el escenario sociolaboral de las sociedades industriales, basado en relaciones laborales y trayectorias laborales estables y a largo plazo, y en el trabajo homogéneo y la provisión de una amplia gama de servicios sociales en el marco del Estado del Bienestar. Actualmente asistimos a un desajuste entre el trabajador, las condiciones de trabajo, las instituciones y las políticas que se aplican; nos enfrentamos al desafío de definir nuevas políticas capaces de responder a las necesidades actuales de la economía y de la fuerza de trabajo. Y todo esto debe realizarse a través de unos mecanismos democráticos de participación, ya que en un mundo globalizado la profundización de la democracia es claramente la piedra angular de la implementación de una nueva forma de hacer política y políticas.

Desde la perspectiva jurídica la preparación a la jubilación ha sido objeto de atención. En el ámbito internacional existen diversos textos que instan a la adaptación de medidas encaminadas a tal fin, como la Recomendación 162 de la OIT sobre los trabajadores de edad (1980). En ésta se incluye la aplicación de un programa que permita a los trabajadores prever las disposiciones necesarias, con el fin de preparar su jubilación y adaptarse a su nueva situación, y por el que se les proporcione información apropiada sobre diversas cuestiones: ingresos y prestaciones de vejez a los que se pueda tener derecho; posibilidad de continuar la actividad profesional especialmente a tiempo parcial o como trabajador por cuenta propia; envejecimiento individual y cómo prevenirlo; utilización del tiempo libre; y facilidades disponibles para la educación del adulto, bien sea para responder a los problemas específicos de la jubilación o mantener sus esferas de interés.

En el contexto europeo, también el Consejo Europeo ha efectuado recomendaciones al respecto, como la 82/857/CEE, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación. También Naciones Unidas ha dedicado su atención a la cuestión, en el seno del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, en su reunión de 24 de mayo de 1993. Sin embargo, el Derecho español no aborda el tratamiento de esta cuestión, las distintas medidas legislativas que pudieran relacionarse con esta materia no están creadas precisamente con esa finalidad, por ejemplo, la jubilación gradual y flexible (cuya finalidad es la del fomento del empleo), aunque exista un marco constitucional que las ampare (art. 50 CE 10).

No deja de sorprender, por un lado, el esfuerzo realizado por numerosos países para preparar a las personas de cara a su jubilación evitando la discriminación laboral por razón de edad; y, por otro, el empeño en buscar fórmulas que alarguen la vida laboral. Procesos paralelos y antagónicos que requieren de una flexibilidad y coordinación que hasta el momento no se ha convertido en cuestión clave en la gestión pública. El envejecimiento poblacional en Europa ha motivado la aprobación de políticas sociales para el mantenimiento de la calidad de vida de las personas que se jubilan, pero no se ha pensado en la calidad de vida de aquellas personas que se ven obligadas a continuar su vida laboral a edades avanzadas. Las transformaciones demográficas implican cambios cuantitativos y cualitativos en la organización de las sociedades. En última instancia, la transición demográfica lleva a replantearse el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia, puesto que, a medida que cambia la distribución por edades de la población, hay que reconfigurar la manera en que intervienen estos tres agentes en la provisión del bienestar y en el desarrollo de capacidades (CEPAL, 2012).

### **2.3.2.2. NUEVOS JUBILADOS, NUEVAS DEMANDAS, NUEVAS NECESIDADES**

Las creencias populares todavía están llenas de dichos e imágenes que equiparan o relacionan a la persona mayor con deterioros y pérdidas físicas, psicológicas y sociales, generando actitudes y comportamientos negativos frente a las mismas. En la actualidad, al igual que la sociedad, el colectivo de mayores está evolucionando significativamente, dando lugar a un perfil de persona mayor con unas “realidades” muy distintas a las de generaciones anteriores, que conlleva un conjunto de nuevas demandas y necesidades a las que dar respuestas. Del mismo modo, las trayectorias laborales de las personas que se han jubilado o se están jubilando en estos años que, normalmente empezaron a trabajar a una edad joven, son muy distintas a las de las generaciones actuales y futuras, caracterizadas por un menor periodo de tiempo cotizado, por incorporaciones más tardías al mercado de trabajo, así como por vidas laborales más fluctuantes. Sin duda, esto determinará una mayor inclinación de las generaciones futuras hacia una posible prolongación de la vida laboral activa.

Otros aspectos diferenciadores entre la generación actual de personas de más edad y la derivada en un futuro del baby-boom es la mayor cualificación de éstos, así como la posibilidad de que en edades próximas a la jubilación tengan mayores cargas financieras (hipotecas de la vivienda, préstamos financieros) y familiares (hijos y personas dependientes) como consecuencia de su emancipación e incorporación al mercado de trabajo más tardía. Como señala Díez Nicolás (1996), los mayores de mañana serán muy distintos a los de hoy, entre otras razones porque tendrán más cultura y muchos más recursos personales (aunque no materiales) para organizar de una forma más voluntaria y más libre su tiempo.

En España, en enero de 2010, había 7,9 millones de personas de más de 65 años según el INE, de las que casi 5,5 millones eran pensionistas, observándose un cambio importante en el colectivo de mayores de 65 años. Según Gil (2004), una sociedad con un gran peso relativo de personas mayores, además, de que en términos de mercado el exceso de ancianos en la sociedad provocaría la devaluación de los mismos, supone importantes consecuencias culturales y sociales que pueden tener una lectura negativa o positiva. En un enfoque pesimista,

aumenta la percepción pública de este colectivo como una carga familiar y social. Además, se instalan en la sociedad los valores que se suelen identificar con los ancianos: conformismo, ausencia de iniciativa propia, búsqueda de seguridad, aversión al riesgo, incapacidad de innovar, resistencia al cambio, ritualismo convencional, retraimiento pasivo, absentismo apático, ahorro improductivo, rentismo amortizador, y así sucesivamente, hasta conformar el llamado “síndrome de la cultura de la dependencia senil” y la gerontofobia (miedo a que los valores dominantes de la sociedad pasen a ser los que supuestamente identifican a los ancianos).

Esta forma de entender la vejez hace difícil que los empleadores estén interesados en contratar o mantener en sus puestos de trabajos a personas de edades avanzadas, e incluso, que éstos mismos tengan interés en prolongar su vida laboral. Además, se fomenta cierta lucha intergeneracional al comprobarse que cuanto más se estreche la base de la pirámide de la población, menos personas están manteniendo a más personas. Éstas, a su vez, han incrementado el cuerpo electoral de los mayores que son quiénes realizan más demandas sociales y puede ser que estas exigencias se sufraguen a costa de otras políticas de igualdad (integración inmigrantes, educación sanidad, empleo) a favor de otros colectivos desfavorecidos (como jóvenes, mujeres, minorías).

No obstante, desde una perspectiva optimista, Gil (2004) considera las características diferenciadoras de la generación del baby-boom: por un lado, esta generación podría ser más proclive a prolongar su vida activa (y no anticipar su jubilación como la generación anterior) debido a su más tardía incorporación al mercado de trabajo; por otro, su participación se caracteriza por “un intenso proceso de rotación socioprofesional con permanente reciclaje de su formación continua”; y, por último, otro aspecto a tener en cuenta es que esta generación tiene un nivel de formación muy superior al de su predecesora. Por tanto, la capacidad de adaptación, el nivel de cualificación y el aprendizaje permanente incrementan su productividad potencial, y por tanto, su empleabilidad respecto a la anterior generación de mayores. Es más, este autor, considera que puede llegar a darse una revolución cultural de la vejez ante la emergencia de un nuevo estilo de vida adoptado por las personas mayores procedentes del baby-boom, quiénes reinventarán los valores atribuidos a la vejez.

Así mismo, no se puede olvidar que los valores y las tradiciones culturales determinan en gran medida la forma en que una sociedad dada considera a las personas mayores y al proceso de envejecimiento. La cultura, que rodea a las personas y poblaciones, determina la forma en que envejecemos porque influye sobre todos los demás determinantes del envejecimiento. Como indica Salvarezza (1998): “cada grupo cultural produce su propio tipo de envejecimiento, sus propios

viejos y las cualidades que designan a este producto deberán ser leídas dentro del momento socio-histórico-político de su producción”.

Hoy se quiere imponer una visión nueva y homogénea del mayor asignándole un papel nuevo en la sociedad relacionado con el desarrollo de actividades, el llamado *envejecimiento activo*, y en el que se diferencian subgrupos dentro del tramo de edad comprendido entre los 55 años y más de 85 años. La jubilación ya no es sinónimo de exclusión, sino que se plantea como un periodo de la vida lleno de actividad<sup>42</sup>, y tal vez por ello, también propicio para prolongar la vida laboral. El objetivo que se persigue es que el mayor no aparezca como improductivo, sino que sea considerado como alguien que, por la prestación que recibe, desempeña una actividad de importancia para el resto de la comunidad, convirtiéndose así en activo y productivo social (Trinidad, 2006). Según algunos estudios este cambio que se está produciendo, tanto en la percepción social de los jubilados como en ellos mismos, viene motivado por un factor como es la mejor situación económica de este colectivo (o por la situación relativamente peor de los hijos), y porque en un futuro, no muy lejano, será más importante el mejor nivel de estudios y de salud de los jubilados.

Para abordar correctamente el paso de una etapa a otra y que éste se convierta en un periodo de transición, es imprescindible partir de las necesidades que surgen en la persona trabajadora en el momento en el que pasa de la condición de activa a pasiva. Éstas pueden ser: de orden psicológico, el efecto del vacío que produce dejar de ser un trabajador en activo, tanto profesionalmente como en términos de tiempo libre; de orden social, integración en otro “hábitat social” distinto, además formando ahora parte de un colectivo, que se denomina con ciertos matices peyorativos por su ya escasa función social o aportación a la sociedad, como “tercera edad”; o de orden económico, ya que se produce un salto cuantitativo en los ingresos percibidos, que pasan a ser rentas pasivas sin grandes alteraciones en los ingresos regularmente percibidos y además menguadas, que supone todo cálculo de pensiones.

Todos estos y otros factores han de ser evaluados globalmente para una adecuada política legislativa que haga frente a las verdaderas necesidades sociales del amplio

---

<sup>42</sup> Las personas mayores suelen ser percibidas más como receptoras de ayuda, cuidados y apoyo económico que como cuidadoras de otras personas y donantes de su tiempo, energía, conocimientos, apoyo afectivo, material y económico a la familia y a la sociedad. Cuando se piensa en las personas ancianas se las imagina más como necesitadas de cuidados por su supuesta dependencia y fragilidad. Sin embargo, una buena parte de ellas reside en su propio hogar, y una buena proporción tiene en su casa a hijos/as solteros, o incluso casados, que debido a la precariedad económica no pueden independizarse (INSERSO, 1990: 48; Bazo, 1990: 65, 66).



colectivo conformado por las personas que acceden a la jubilación o a la condición “pasiva” laboralmente hablando; sin olvidar, las individualidades, pues en cada caso, sin duda, las necesidades son diferentes. Y ello necesariamente está vinculado con el bienestar y la protección que desde el Estado se debe garantizar, como a continuación analizaremos.

### **2.3.3. TRATAMIENTO DE LA JUBILACIÓN EN EL ESTADO DEL BIENESTAR**

Al aproximarnos a los significados que al concepto *Estado del bienestar* se le atribuyen, nos encontramos con multitud de definiciones que conciben el término *bienestar* como aquellas medidas tomadas en la sociedad para satisfacer las necesidades de las personas y grupos. Destacaremos, siguiendo a Felipe (2004), algunas de ellas: Giner et al. (1998: 261) considera el Estado del bienestar como “*un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos*”. Esta definición la completa Moreno (2000: 20) referenciando la concepción de las políticas sociales como “*las actuaciones que los gobiernos hacen en la vida ciudadana, principalmente en el área fiscal, en la de la salud y la seguridad social, en la de la educación, la vivienda y el empleo*”. Así mismo, Picó (1987: 133) aclara que no puede entenderse el Estado del bienestar como un Estado de servicios sociales. Es importante resaltar su finalidad redistributiva, por la que trata de modificar, con medios legislativos y administrativos, el juego de las fuerzas del mercado. Por su parte, Esping-Andersen (1993: 37) defiende la noción que implica una responsabilidad del Estado para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos. Si bien pueden encontrarse conceptualizaciones diversas sobre las formas y funciones del Estado del bienestar, existe un entendimiento generalizado de que estas políticas deberán estar encaminadas a corregir los aspectos más negativos de la desigualdad social. En definitiva, como señala la autora Felipe (2004) se puede considerar que el *Estado del bienestar* es un conjunto de actividades, medidas y normas a las que recurre el poder estatal con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, ya sean estos trabajadores o población en general.

El Estado del bienestar para Alemán y García (1999) comprende la acción social, no sólo de los poderes públicos, sino también, la de los agentes privados como la familia, entidades mercantiles o las entidades no lucrativas, que pueden contribuir a la mejora de la calidad de vida de los individuos en cualquiera de sus vertientes. Para Navarro (2004), incluye las intervenciones del Estado dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población. En la práctica la mayoría de las intervenciones del Estado afectan, de una forma u otra, al bienestar de la población; pero, entre dichas intervenciones las que de una manera más explícita y directa afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y, al mismo tiempo, son las más valoradas por la población española atendiendo a los resultados de las encuestas, son:

1. *Los servicios públicos* tales como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social y otros servicios orientados a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.
2. *Las transferencias sociales*. De ellas, las pensiones de vejez, de viudedad y de discapacidad constituyen el capítulo más importante, transfiriendo fondos públicos de los trabajadores, empleados y empresarios (que cotizan a la Seguridad Social) a los beneficiarios pensionistas. Algunas de estas transferencias (como es el caso de las pensiones no contributivas) se realizan de fondos generales del Estado a los beneficiarios. Otras transferencias son las ayudas a las familias y las prestaciones por desempleo que constituyen también componentes importantes del Estado del Bienestar.
3. *Las intervenciones normativas*, es decir, las intervenciones del Estado encaminadas a proteger al ciudadano en su condición de trabajador (salud e higiene laboral), consumidor (protección del consumidor) o residente (salud ambiental). En tal tipo de intervenciones el Estado, por lo general, no financia o provee servicios sino que dicta normas y sanciones para forzar y garantizar su cumplimiento.
4. *Las intervenciones públicas* encaminadas a producir óptimos puestos de trabajo, estableciendo las condiciones favorables para que el sector privado los produzca y, en caso contrario, se estimule y facilite la producción de puestos de trabajo en el sector público.

El Estado del bienestar surge en Alemania como un sistema de seguros sociales con un conjunto de prestaciones económicas y sociales que protegen de las contingencias a las personas trabajadoras a finales del XIX, coincidiendo con la Revolución Industrial y la falta de protección de la clase obrera en un marco de bonanza económica. Aunque, los seguros sociales se diseñaron como un sistema de protección profesional, financiado con cotizaciones de la empresa y de los

trabajadores y de orientación capitalizadora; en la práctica, supuso la introducción de un sistema de reparto con el fin de amparar contingencias no previstas, la incidencia del paro y de la enfermedad profesional, además de responder a demandas sociales muy activas (Felipe, 2004). Es preciso señalar que aunque en sus inicios el Estado del bienestar no tenía como objetivo la lucha contra la pobreza, sino el cubrir necesidades en áreas de sanidad, educación y empleo para las clases trabajadoras, su consolidación llega por entender que todas las clases sociales eran vulnerables y que los principios de igualdad, solidaridad y universalidad beneficiaban a todas ellas (Arriba, 2002: 4). Por tanto, la aparición de desigualdades sociales, a finales del siglo XVIII con el desarrollo del sistema económico liberal, generó la necesidad de elaborar una serie de políticas sociales para solventar dichas desigualdades (Aleman y García, 1999, Rodríguez Cabrero, 1990 y 2004, Berzosa, 2003, entre otros)<sup>43</sup>.

El período de consolidación del Estado del bienestar, entre 1950 y 1980, coincide con un modelo de crecimiento económico que, en aquel momento, parecía infinito (Rodríguez Cabrero, 2002: 18). Así, la ampliación de la cobertura de la protección tuvo su continuación en un notable crecimiento del gasto social. Sin embargo, en los años 80 tuvo lugar un cambio drástico en el pensamiento dominante sobre el Estado del bienestar. La crisis económica del 1973, la llamada crisis del petróleo, causó un aumento considerable del gasto en prestaciones, sobre todo, en el ámbito del desempleo. En 1979, se extienden los discursos políticos que defienden que el mayor crecimiento del gasto público no podía impedir el desarrollo del sector privado (Kuhnle, 1997: 40), lo que dejaba traslucir un deseo de “más mercado y menos Estado”. De este modo, emerge la idea de la *sociedad del bienestar* frente a la del *Estado del bienestar*, cuya finalidad versa en la resolución de los problemas presupuestarios mediante el mercado, la acción privada y las responsabilidades propias y familiares (situación que puede ser trasladada a la actualidad). Se endurecen los requisitos para el acceso a la protección y aumenta la presencia de

---

<sup>43</sup> Como explican Barroso y Castro (2013) la confluencia de las propuestas económicas del modelo de *Lord Beveridge* (que articula un sistema unificado de Seguridad Social basado en el Seguro Social, la Asistencia Nacional y los Seguros Voluntarios y fomenta el pleno empleo); de *Keynes*, que justificó la intervención pública para dinamizar la demanda y, por lo tanto, la economía (a través del mayor gasto público en bienes y servicios, el pacto de transferencias y la reducción de impuestos con el fin de elevar la renta disponible de los individuos y conseguir que su consumo aumente); y, del modelo de ciudadanía social promulgado por *Marshall*, que establecía tres dimensiones básicas para ser ciudadano: la dimensión civil, la política y la social, como señalan Fernández y López (2006) y González (2009), constituyeron los cimientos del denominado Estado de bienestar en la mayoría de los países desarrollados. En concreto, el Estado del Bienestar español incorpora elementos de las lógicas del bienestar *bismarckiano* por el mantenimiento de rentas ocupacionales y la *beveridgeana* de cobertura universal (Arriba y Moreno, 2009).

las iniciativas privadas, aunque el gasto social no disminuyó ni en la década de los 80 ni en la de los 90, incluso en algunos países europeos aumentó.

Ciertamente, no todos los países han desarrollado las mismas formas políticas y sistemas para abordar la protección de sus poblaciones. La diversidad tiene diferentes razones, unas de tipo histórico: cómo se iniciaron; otras de tipo ideológico: desde qué idea de la protección se partía; otras de tipo económico: con qué recursos se contaba, cómo era la estructura económica de la comunidad, etc. El resultado final es una amalgama de factores y elementos que conforman sistemas muy diferentes y, consecuentemente, con mayores ventajas y/o deficiencias según se trate de un sistema u otro. Según Felipe (2004), de manera general, se podrían señalar la existencia de dos modelos fundamentales:

1. *Universalista*: basado en un mínimo garantizado independiente de la contribución o no al sistema. Es el propio de los países del norte de Europa, en los que la financiación del Estado del bienestar se ha realizado en su mayor parte vía impuestos sobre la renta y los beneficios se han considerado identificados con la condición de ciudadanía y residencia, independientemente del estado, ocupación y nivel de renta. Este modelo, a juicio de Navarro (1997: 252) produce una mayor redistribución de recursos y favorece la incorporación de la mujer al trabajo, dado que existen servicios sociales que la liberan de sus tradicionales ocupaciones domésticas. Es de destacar que en estos países se ha dado el mayor crecimiento en el empleo, constituyendo el colectivo de mujeres una parte importante de la población ocupada.
2. *Ocupacional*: relacionado con las contribuciones realizadas por las personas que trabajan. Propio de los países del centro y sur de Europa, es financiado, fundamentalmente, a través de las cotizaciones sociales, lo que supedita los servicios recibidos en cuanto a cuantía y tiempo. Este tipo de protección social reproduce la estructura social y laboral del país y se basa en el modelo familiar tradicional: hombre sustentador-mujer cuidadora. Por tanto, las ayudas de protección no incluyen la de cuidados de familiares lo que no facilita la incorporación de la mujer al trabajo, siendo menor su presencia en el mundo laboral que en el modelo anterior.

A partir de esta distinción básica son numerosas las clasificaciones que se han realizado. Richard Titmuss (1981: 38-39), en la década de los años 50, distingue entre los siguientes modelos ideales: 1) *Residual*: el Estado sólo interviene cuando el mercado y la familia fallan y esto de forma temporal, ya que el objetivo es que las personas puedan actuar sin su ayuda; 2) *Remunerativo* basado en el logro personal–resultado laboral: las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito alcanzado en el mercado laboral. Surge de las teorías basadas en el incentivo

y la recompensa; y, 3) *Institucional o universal redistributivo*: la protección se constituye como uno de los sistemas sociales independiente del mercado, tiene su base en el principio de necesidad. Es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo. En la década de los 90, Esping-Andersen (1993: 47-48) clasifica los Estados del bienestar según regímenes. Este enfoque va más allá de las políticas y las prácticas gubernamentales e incorpora un carácter societal dirigido a investigar como las sociedades encuentran diferentes arreglos o acomodos para producir bienestar. De esta visión, surge el concepto de régimen que se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen, 1999: 102). Estos regímenes son:

1. *Liberal o residual*: propio de Estados Unidos, Canadá y Australia y, según González (2009) de los países europeos anglosajones. Se caracteriza por la comprobación de rentas, las prestaciones universales modestas y los seguros sociales limitados, estimulándose el mercado mediante subsidios a planes privados de protección social. El resultado es una estratificación de relativa igualdad de pobreza entre las personas beneficiarias de la protección social y un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado. La asistencia social del Estado es mínima, actuando como medida de último recurso para asegurar una asistencia básica del individuo, ya que, en primer lugar, los beneficios que reciben dependen, fundamentalmente, de sus propios ahorros. Por tanto, en este modelo, el mercado prevalece como mecanismo de previsión de recursos, mientras que el Estado sólo interviene para corregir sus fallos, fundamentalmente con el objetivo de que los pobres se inserten en el mercado (Skocpol, 1995; Hill y Bramley, 1986), y, de esta forma, puedan mejorar sus niveles o calidad de vida. Este modelo responde a la concepción de la pobreza como un problema del individuo y no como un problema estructural de la sociedad, asociando un papel marginal a las familiar al asignar un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos. Para afrontar los riesgos sociales, el modelo de solidaridad fundamental es el individualismo y su lugar de solidaridad central es el mercado (Del Valle, 2008).
2. *Conservador o corporatista/corporativo*: este modelo, propio de Alemania, Austria, Francia e Italia, desarrolla programas de seguridad social según cotizaciones laborales, lo que mantiene las diferencias de estatus. Estos regímenes los conforma también la Iglesia y, por ello, tienen por objetivo la conservación de la familia tradicional. El principio de subsidiariedad sirve para destacar que el Estado interviene cuando la capacidad de la familia no sea suficiente para atender a sus miembros. Luego, este régimen se asocia con un fuerte grado de familiarismo, con un papel marginal del mercado y un rol subsidiario del Estado. Así mismo, y según Del Valle (2008) afronta los riesgos

sociales a través del parentesco y de las corporaciones fundamentalmente, y el lugar central de la solidaridad es la familia.

3. *Socialdemócrata*: propio de los países escandinavos. Es el más reducido de los modelos, con principios de universalismo, igualdad y libertad muy extendidos entre la población. El Estado interviene incluso antes de que la capacidad de la familia se encuentre mermada, en aras de la independencia individual. Su característica más peculiar es la fusión entre bienestar social y trabajo. El pleno empleo es el único medio de soporte del alto gasto que el modelo reporta. Régimen asociado con una fuerte creación de instituciones públicas y con un alto grado de desmercantilización y de desfamiliarización, es decir, el mercado y las familias tienen papeles marginales. El bienestar se provee de manera universal y por medio del Estado (Del Valle, 2008).

Posteriormente, esta primera clasificación de Esping-Andersen es ampliada considerablemente. Castles y Mitchell (1990), subdividen la categoría liberal en la de Estados Unidos como *liberal* y la de Gran Bretaña como *laborista*; y, Leibfried (1993) añade al régimen de los países latinos, un Estado del bienestar “rudimentario” con un desarrollo débil de bienestar. Adelantado (2000: 52) señala que es preciso llevar más allá la misma indicación de Esping-Andersen y que puede incorporarse a las asociaciones formales e informales o sector voluntario. Por su parte, Ferrera (1996) propone una clasificación de los Estados del bienestar según la orientación de los flujos redistributivos como principio de participación laboral o de ciudadanía: 1) *Sistemas ocupacionales puros*: propios de países como Francia, Bélgica, Alemania y Austria. Sus inicios fueron prestaciones destinadas para determinadas categorías de personas trabajadoras, pero se han ido ampliando, de forma fragmentada según categorías profesionales, lo que ha dado lugar a una multiplicidad de grupos de riesgos desiguales y distintos; 2) *Sistemas ocupacionales mixtos*: corresponde a Suiza, Italia, Holanda e Irlanda. Presentan una combinación entre sistemas universales y ocupacionales, aunque este último es el dominante. Así, puede darse paralelamente un sistema de salud universal y un sistema de pensiones basado en las cotizaciones del trabajo; 3) *Sistemas universales mixtos*: desarrollados en Gran Bretaña, Canadá y Nueva Zelanda. Comenzaron con sistemas de comprobación de rentas para ir evolucionando hacia el universalismo después de la segunda Guerra Mundial. Sin embargo, posteriormente en el sistema de las pensiones se promovió un sistema financiado por contribuciones y con prestaciones relacionadas con la retribución; y, 4) *Sistemas universales puros*: son los de los países escandinavos: Finlandia, Noruega y Suecia, con cobertura para toda la población que resida en sus territorios.

Mientras que Ochando (1999: 68-85) realiza una clasificación atendiendo a tres criterios diferentes: A. Según el grado de institucionalización de los derechos de ciudadanía: 1) *Modelo residual*, corresponde a los países con mayor tradición

liberal, como Estados Unidos, Australia, Japón o Suiza. Le caracteriza una escasa intervención pública en el empleo y baja provisión pública de servicios sociales; 2) *Modelo institucional*, propio de países escandinavos. Parte de la provisión universal de los bienes públicos por la institucionalización de programas de bienestar que reconocen el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar social de la ciudadanía; y, 3) *Modelo intermedio*, basado en el logro personal-resultado laboral, instaura un sistema contributivo de Seguridad Social. Las instituciones públicas juegan un papel auxiliar de la economía de mercado; B. Según el criterio político, que tendría como base el legado institucional del régimen, el tipo de movilización de las clases sociales y la estructura de la coalición de la clase política, sigue la clasificación de Esping-Andersen, antes reseñada: Estado liberal, Estado corporatista y Estado socialdemócrata; y C. Según el grado de corporatismo: 1) *Modelo pluralista*: regula la economía por el lado de la demanda y considera la política social como autónoma respecto a la económica, siendo los sectores económicos los que más participan en el diseño de las políticas públicas. Se pueden diferenciar países según sean corporatistas con mayor participación de los sectores económicos en el diseño de las políticas públicas (Japón, Francia y quizá Suiza), y países con mínimo corporatismo con economías políticas descentralizadas y diversificadas en los que respecta a las asociaciones que son las que aglutinan los intereses de los grupos de presión (Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Australia); y, 2) *Modelo integrado*: existe consenso sobre amplios aspectos de la política económica y ésta es regulada desde la oferta y desde la demanda. Se reconoce la interdependencia entre la política social y la económica. Es el propio de los Países Bajos, Bélgica, Suecia, Noruega o Austria.

Finalmente, Moreno (2000: 73-115) distingue cuatro grandes modelos de Estado del bienestar:

1. *Anglosajón*: Implantado en Reino Unido e Irlanda y caracterizado por prestaciones homogéneas para todos los ciudadanos independientemente del estatus socioeconómico, a las que se accede tras la comprobación de los recursos económicos. Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar. Como rasgos importantes podemos señalar el universalismo en la protección con transición a la selectividad actualmente, las prestaciones a tanto alzado o de tasa constante y la financiación de las prestaciones mediante los presupuestos nacionales. Últimamente se están produciendo críticas al modelo actual y se está intentando implicar más a las familias;
2. *Continental*: Es el propio de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo. Pone el énfasis en el mantenimiento de ingresos de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social y unas prácticas corporatistas de concertación social con la provisión subsidiaria de servicios por los agentes sociales (sindicatos, iglesias,



asociaciones profesionales, etc.). Los rasgos que le caracterizan son el moderno corporativismo con pactos entre empresas y sindicatos, la subsidiariedad funcional, mediante programas de la iglesia y la existencia de redes básicas de protección, por ejemplo Rentas Mínimas de Inserción, con comprobación de rentas;

3. *Escandinavo o nórdico*: Es el existente en Suecia, Noruega y Finlandia. Está financiado por los impuestos generales con un alto grado de provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, con prestaciones económicas generosas. El mercado y la familia participan poco. Está caracterizado por la alta redistribución fiscal, la universalización como derecho de ciudadanía, la estatalización de la situación de protección, el alto nivel de generosidad, que está decreciendo desde los 90, y el escaso papel protector de la familia. Papillón (2008), destaca este modelo como el tipo de modelo que debería servir de ejemplo por su eficiente desarrollo económico, esto es, seguridad, estabilidad y crecimiento en los países en los que está desarrollado; y,
4. *Mediterráneo*: Es el propio de los países del sur de Europa, Portugal, Italia, Grecia y España, por ello, también es conocido como el modelo Sureño. Con unos estilos de vida y unas necesidades de bienestar diferenciadas. La familia es el factor esencial de microsolidaridad complementaria de la acción estatal y de los servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro; lo que la convierte en imprescindible en la provisión de bienestar social a ciudadanos (Hillmert, 2001), quedando, de esta forma, relegada la intervención pública. En este sentido, el Estado garantiza un nivel básico de seguridad social asumiendo la existencia de una ayuda informal provista por redes familiares. A este modelo le caracterizan los siguientes rasgos: el que todos los países de este entorno han tenido dictaduras y fuerte influencia social de la religión, el tener una posición intermedia entre el universalismo (salud y pensiones) y la seguridad social contributiva, lo que supone una conjunción muy particular, presentan necesidades y estilos de vida diferentes (economía sumergida, propiedad en la vivienda, donaciones familiares), el hecho de que la microsolidaridad familiar sea muy importante y la descentralización de tipo autonómica y local del sistema de protección.

Superando el marco geográfico europeo, Ruiz Huerta (1998: 122-124) aporta una comparación entre el modelo  *europeo*, caracterizado por la mayor generosidad en sus prestaciones, junto a un número mayor de situaciones de desempleo, sobre todo de larga duración, y menores niveles de desigualdad y pobreza; y, el modelo  *estadounidense*, con prestaciones más reducidas y más condicionadas a la insuficiencia de ingresos, un mercado de trabajo más flexible con menores tasas de desempleo, mayores niveles de desigualdad y pobreza y una tendencia más clara al dualismo social. Además de estas diferencias, el rasgo diferenciador primordial



entre estos dos modelos se encuentra en la distinta implicación del sector público en las políticas sociales: el modelo europeo es más intervencionista y protector que el estadounidense, éste último, más preocupado por la eficiencia del mercado, considera que el crecimiento económico general reducirá las situaciones de pobreza.

A pesar de las diferencias entre los modelos europeos expuestos, existen unos puntos o elementos comunes a todos ellos como afirma Rodríguez Cabrero (1997: 16-19) en lo que se refiere a los problemas que tienen que afrontar. Estos puntos o elementos, a pesar de ser compartidos también guardan diferencias entre sí que reflejan la madurez y la tendencia de los distintos modelos. De este modo, los elementos que destacamos son los siguientes:

- A. *De la universalidad a la selectividad.* La tendencia a orientar el Estado del bienestar hacia la protección de los colectivos más desfavorecidos, lo que supone un cambio desde la universalidad a la selectividad, puede tener repercusiones en el mayor etiquetamiento de esas personas y en su resistencia a ser “asistidos”, así como, en la menor protección del resto de colectivos. Según Felipe (2004), la universalidad favorece más a las clases medias porque éstas tienen intereses frente al Estado del bienestar de tres tipos: como contribuyentes, proveedores y consumidores (el llamado “efecto Mateo” que viene a afirmar que las clases medias, sobre todo, y superiores tienden a obtener más beneficios de las políticas sociales que las clases más desfavorecidas). Consecuentemente, la redistribución es limitada y se concentra en el segmento medio de la estructura social, quedando los extremos (clase alta-alta y clase baja-baja), al margen de los beneficios (Le Grand, 1985: 309). Aún así, el universalismo crea un ambiente de seguridad y estabilidad general para el Estado del bienestar por razones de inercia y de resistencia a los cambios, puesto que una vez instalado un modelo de bienestar, éste tiende a consolidarse por medio de unos intereses que más que empujar al cambio, actúan como fuerza de continuidad (Taylor-Gooby, 1997: 72). No obstante, aunque las prestaciones del Estado de alcance universal consiguen reducir en parte las desigualdades de clase, no las eliminan (Taylor-Gooby, 1991: 142). Por ello, el principio de igualdad exige una previsión pública muy selectiva hacia los pobres. Del mismo modo, Moreno (2000: 137) considera que la actuación pública debe ser selectiva por razones de redistribución y porque es más efectiva para resolver situaciones de necesidad, sobre todo, en los niveles más cercanos a la ciudadanía. Así mismo, está la consideración acerca de la insuficiente redistribución que logran las políticas de bienestar, acentuada si se tiene en cuenta que la financiación de los programas sociales se realiza desde la fiscalidad de las rentas personales a través de los presupuestos generales del Estado en nuestro país, y desde las cotizaciones de las personas que trabajan. En esta línea, hay que señalar que estudios recientes sobre la redistribución vía

impuestos, han llegado a la conclusión de que no son las clases medias las que más se benefician de ella (Calero, 2001).

- B. *La presión financiera al alza y el déficit estructural.* Para controlarlo, algunos países han introducido reformas en el sistema fiscal, buscado fórmulas de co-pago o implicando a las familias en el sistema de protección en aquellos países más desfamiliarizados. En esta línea, hay que advertir que la importancia de la familia en el sistema de protección, tanto como agente protector como unidad de cálculo de rentas, puede resultar en cierta forma incompatible con las nuevas formas y evolución de la familia. El modelo de protección que se vaya configurando en la familia, va a ser determinante en las políticas sociales del futuro más cercano. Así, es difícil que las “abuelas-madres” se sigan dando en el futuro, lo que repercutirá en un aumento de la demanda de servicios de cuidado de las personas dependientes.
- C. *Descentralización de los servicios públicos y sociales,* sobre todo, en los países del sur de Europa, con la consiguiente dificultad en la coordinación de las administraciones públicas. Ello unido a la *tendencia a la privatización en la producción de servicios de bienestar,* en aquellos servicios rentables y en la oferta a niveles altos de renta (sobre todo, sanitarios). En este sentido, un indicador que refleja el desarrollo diferente de estos elementos entre países, según Navarro (2004) es el porcentaje de la población adulta que trabaja en sanidad, en educación y en servicios de ayuda a la familia, entre otros, nos permite medir dicho desarrollo. Utilizando este indicador, se comprueba que el Estado del bienestar en España está muy poco desarrollado pues, en el año 2000, sólo un 5,9% de la población adulta trabajaba en estos servicios, siendo el promedio de la UE-15, un 11%. En algunos países como Suecia, este porcentaje alcanza un 16,9%. Si bien en 2009, estos datos reflejan una mejora en España, un 10% de la población adulta trabajaba en tales servicios, sigue estando por debajo del promedio de la UE-15 (un 15%) y, muy alejado del 25% de Suecia.
- D. El deterioro de la idea de reforma social o énfasis en la idea del fracaso del Estado del bienestar sin tener en cuenta los factores estructurales, lo que lleva a afirmar su inviabilidad para resolver muchos problemas. Este tema será objeto de un análisis más pormenorizado.
- E. *La mayor parte del gasto social se concentra en el sector de las personas mayores,* concretamente en asistencia sanitaria y pensiones, y en el sector de las personas desempleadas. Ambos sectores es de prever que sigan siendo prioritarios: el primero por el envejecimiento de la población; y, el segundo, porque el paro estructural no tiene visos de poder ser superado. Temas estrechamente relacionados con el debate sobre la conveniencia de la

aplicación de medidas para la prolongación de la vida laboral que trataremos con mayor profundidad través de varios indicadores que analiza Navarro (2004). En relación con el *Gasto de protección social por prestaciones* en los años 1996 y 2000 siguiendo el Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2002 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Eurostat, se comprueba que:

- Las pensiones, que agrupa las pensiones de jubilación y de supervivencia (viudedad y orfandad), es la partida del gasto social de mayor proporción y que ha aumentado en casi todos los países de la Unión Europea en la secuencia temporal utilizada, a excepción de Grecia y Luxemburgo. La proporción que representan dentro del total del gasto social en España (44,7 para el 1996 y 46,3 para el 2000), se encuentra cercana al de la media europea (45 y 46,4 respectivamente) tanto en 1996 como en el año 2000. La excepción por arriba es Italia que dedica a las pensiones más del 63% de su gasto social, y por debajo Irlanda que sólo les dedica un 25%, lo que correlaciona con ser éste el país que tiene el menor índice de vejez de la Unión Europea, y con el hecho de que su sistema de pensiones es condicionado a la existencia de rentas, por lo que no todas las personas mayores que hayan cotizado tienen derecho a pensión de jubilación. En España este gasto supone el 8,3% del PIB, en el año 2000, el más bajo de la UE, después de Irlanda, Luxemburgo, Finlandia y Portugal. El promedio de la UE es 10,9% del PIB. Este bajo gasto público en prestaciones para la vejez y en pensiones no tiene fácil justificación cuando el porcentaje de la población española por encima de 60 años sobre el total de la población es 21,6%, porcentaje idéntico al promedio de la UE. Tal déficit de gasto en prestaciones de vejez entre España y el promedio de la UE-15 (un 2,6% del PIB) se basa en el bajo gasto público en tales prestaciones a la vejez, gasto que, en términos porcentuales, ha ido descendiendo desde el año 1993, aumentándose así el déficit de tal gasto con el promedio de la UE desde aquel año. Así, el gasto público en prestaciones para la vejez como porcentaje del PIB ha ido disminuyendo, pasando de representar el 8,4% en el año 1993 a un 8,3% en el año 2000, mientras que el promedio de la UE ha ido subiendo durante este periodo pasando de 10,7% del PIB a un 10,9% del PIB en el año 2000; con lo cual el déficit de tal gasto de España con el promedio de la UE ha subido de 2,3% del PIB a 2,6% del PIB durante el periodo 1993-2000 (Navarro, 2004). Si se atiende a la evolución del gasto público en prestaciones para la vejez por habitante durante el periodo 1993-2000, se comprueba cómo este gasto ha crecido más rápidamente en el promedio de la UE (712 upc, -medido en unidades de poder de comprar-) que en España (451 upc), con lo cual el déficit de tal gasto de España con el promedio de la UE está incrementando en lugar de disminuir.

- *Las prestaciones por viudedad* son también de las más bajas de la UE. El gasto en estas prestaciones por habitante fue en el año 2000 de 153,2 upc comparado con 289 unidades en la UE-15. Este déficit con la UE-15 se ha ido agravando también durante la década de los años noventa habiendo subido de 107,2 unidades en 1993 (225,2-118,3) a 135,8 unidades en el año 2000 (289-153,2) y ello a pesar de que el número de viudas ha ido aumentando en España. Cuando medimos el gasto en este tipo de prestaciones como porcentaje del PIB vemos que en España es muy bajo, 0,8% del PIB, comparado con un 1,3% del PIB en el promedio de la UE-15 y que ha ido descendiendo pasando de representar un 1% del PIB en 1994 a un 0,8% del PIB en el año 2000, mientras que el promedio de la UE se ha mantenido alrededor del 1,3% del PIB. Todos estos datos muestran que las prestaciones para la vejez son de las más bajas de la UE y que en lugar de que este déficit se esté corrigiendo, se está aumentando considerablemente.
- En sanidad, prácticamente todos los países aumentan su proporción de gasto en este concepto entre 1996 y 2000, sobre todo Suecia (pasa del 21,9 al 27,1) e Irlanda (pasa del 35,2 al 41,2). Los que lo disminuyen, Alemania, Luxemburgo y Portugal, lo hacen ligeramente. También en este caso, España se encuentra cercana al nivel medio del gasto europeo (26,7 y 27,3 para estos años), con 28,9 en el 1996 y casi el 30% en el año 2000. De nuevo, la excepción es Irlanda, que además de haber aumentado en el período analizado, lo hace con una proporción de gasto en Sanidad muy por encima del que presentan el resto de países. Siguiendo a Navarro (2004), se comprueba que el gasto sanitario público (como porcentaje del PIB) ha disminuido, pasando de representar un 6,6% del PIB en 1993 a un 5,8% del PIB en el año 2000, un descenso mayor que el promedio de la UE que pasó de ser un 7,5% del PIB en 1993 a un 7,2% del PIB en el año 2000. En Suecia, pasó de representar un 8,7% del PIB a un 8,6%. El gasto sanitario público (como porcentaje del PIB) es de los más bajos de la UE, situación que es todavía más preocupante cuando se considera que el 22% del gasto público sanitario se dedica a farmacia, con lo que el gasto sanitario público no farmacéutico es el 4,64% del PIB, el más bajo de la UE. Así mismo, la evolución del gasto sanitario público en España en relación con el promedio de la UE, refleja que el déficit de gasto sanitario público por habitante de España con el promedio de la UE ha aumentado durante el periodo 1993-2000. En definitiva, España es el país que tiene el gasto sanitario público por habitante más bajo (después de Grecia y Portugal) y es de los países que tienen un crecimiento menor de tal gasto en la UE. Con datos de 2009, el gasto sanitario per cápita es sólo el 77% del promedio de la UE-15, el más bajo de tal comunidad.

- **Invalidez:** las pensiones por incapacidad para el trabajo tienen unas proporciones de gasto muy diversas según países, aunque los niveles se mantienen estables durante el período analizado. España, con el 7,6% tanto en 1996 como en el año 2000, se encuentra por debajo de la media europea (8,1 para ambos años). Con proporciones más altas en el año 2000, encontramos a Finlandia con el 13,9% y Portugal con el 13%, y con las más bajas Grecia con el 5,1%, Irlanda con el 5,3% y Francia con el 5,8%. Representan el 1,5% del PIB, comparado con el 2,1% del PIB en la UE, habiendo también disminuido durante los años noventa (de 1,7% del PIB en 1993 a un 1,5% del PIB en el año 2000, mientras que el promedio de la UE se ha mantenido alrededor de un 2,2% del PIB). Tal déficit de gasto en protección por invalidez aparece incluso más acentuado cuando se analiza tal gasto por habitante, pasando de ser un déficit de 143,6 unidades (upc) en 1993 a 201,4 unidades en el año 2000.
- **Desempleo:** la proporción del gasto para España era la más alta junto a Irlanda, en el año 1996, con el 14,5% (siendo la media de la UE-15 de 8,1), producto del más alto porcentaje de personas desempleadas que tradicionalmente tiene nuestro país dentro del contexto de la Unión Europea. En el año 2000, nuestro país sigue localizándose a la cabeza del gasto por este concepto, con el 12,2% (la media de la UE-15 es de 6,3), habiendo disminuido la proporción todos los países excepto Grecia (sube dos puntos), y especialmente lo ha hecho Irlanda (disminuye en seis puntos) y Finlandia (desciende en cuatro puntos). Países cercanos en nuestra proporción en el año 2000 son Bélgica con el 11,9%, Dinamarca con el 10,5%, y Finlandia con el 10,4%. Sin embargo, otros países de nuestro entorno dedican menor parte del gasto a estas prestaciones. Así, Italia gasta el 1,7% de su gasto en estas prestaciones, Portugal el 3,8% y Grecia el 6,2%.
- **Familia:** casi todos los países de la Unión Europea han aumentado su proporción de gasto en este concepto entre 1996 y el año 2000, también España aunque muy ligeramente, del 2,3 al 2,7. En esta partida, nuestro país tiene el porcentaje más bajo de todos los países de la Unión Europea, en el período analizado, y muy por debajo de la media europea (8,3 y 8,2). Los países que más parte de su gasto dedican a estas prestaciones en el año 2000, se encuentran Dinamarca con el 13,1%, Finlandia con el 12,5% y Suecia con el 10,8%. Los países del sur de Europa son los que menor proporción en la protección a la familia dedican: Italia con el 3,8%, Portugal con el 5,5% y Grecia con el 7,4%. Las transferencias de fondos a las familias, también las más bajas de la UE, por habitante es de 97,7 unidades (en el año 2000), una cantidad cinco veces menor que el promedio de la UE, 484 upc. Pero además de ser el gasto público profamiliar más bajo, aquí vemos también que es el que está creciendo desde 1993 más lentamente en la UE

con lo que el déficit de gasto público profamiliar de España con la UE está creciendo, pasando de ser 289,7 unidades (345,7 en la UE menos 56 en España) en el año 1993 a 387,1 (484,8 en la UE menos 97,7 en España) en el año 2000 (Navarro, 2004). Este autor además apunta que a la luz de estos datos y del enorme subdesarrollo de los servicios profamilia en España en relación con el resto de países, se demuestra la insensibilidad a la familia (y a la mujer).y la necesaria corrección de género en las estructuras de poder que debería ir acompañada de una corrección de clase social.

- Vivienda y marginación: comparando las distribuciones porcentuales que corresponden a este concepto, observamos que se han producido pocos cambios entre la proporción de 1996 y la del año 2000, siendo únicamente destacable la disminución de Suecia y Bélgica. En este tipo de prestación España presenta un nivel de gasto por debajo de la media tanto en 1996 como en el año 2000, siendo en éste último el 1,6%, aunque otros países de la Unión tienen niveles aún más bajos: Italia con el 0,2%, Luxemburgo con el 1,2%, Bélgica con el 1,4% o Portugal con el 1,5%. Los países con mayor porcentaje son Países Bajos y Reino Unido, ambos con el 6,8% y Dinamarca con el 6,1%. El gasto público en vivienda social por habitante es el más bajo de la UE (después de Italia, Luxemburgo, Austria y Portugal). En el año 2000 fue de 31,5 upc 92,9 unidades menos que el promedio de la UE-15, 124,4 upc. Este déficit en el año 2000 fue superior al existente en el año 1993, 76,3 upc (89,7 upc en la UE menos 13,4 upc en España). El gasto público en este capítulo es muy bajo y está creciendo más lentamente que el promedio de la UE-15 con lo que el déficit de gasto público en vivienda social de España con la UE-15 está también aumentando. Si tal gasto lo consideramos como porcentaje del PIB (0,2%), este gasto representa la tercera parte del promedio de gasto público en vivienda social (como porcentaje del PIB) del promedio de la UE (0,6%). De nuevo, España es el país que junto con Italia y Portugal dedica menos de sus recursos a la vivienda social (Navarro, 2004), y si además, consideramos algunas últimas prácticas realizadas recientemente sobre determinadas promociones de viviendas sociales en nuestro país, el resultados es claramente deficiente.

Como se puede observar, el gasto público, tanto en los *servicios públicos* del Estado del bienestar (como son la sanidad, educación y servicios de ayuda a las familias) como en la gran mayoría de *transferencias* de Estado del Bienestar (como son las pensiones de vejez, de viudedad y de invalidez así como las ayudas a las familias y a la vivienda social), es: 1) de los más bajos de la UE, cuando no el más bajo y 2) el que ha crecido más lentamente durante el periodo 1993-2000, con lo que el déficit de gasto público social (bien como porcentaje del PIB o como gasto público social por habitante) de España con el promedio de la UE ha ido aumentando. Y todos los datos disponibles parecen señalar que

este déficit público social ha continuado aumentando durante el periodo 2000-2003 (Navarro, 2004). Para el autor, el equilibrio presupuestario en nuestro país, se ha ido corrigiendo a costa de aumentar de manera considerable el déficit de gasto público social con la UE, déficit que ha afectado negativamente la calidad de los servicios públicos (en relación a los de la UE) y el tamaño de las prestaciones a la ciudadanía y muy en particular a las clases populares. Así mismo, denuncia la invisibilidad de este tema en la agenda política, causada por el dominio del pensamiento liberal, que ha dado prioridad a corregir a toda costa el déficit presupuestario cero, acompañado de la reducción de impuestos y reducción del crecimiento del gasto público.

Las posibles explicaciones acerca de los factores que intervienen en el nivel de gasto, atendiendo a diversas teorías y revisiones de varios autores que ha realizado Ochando (1999: 91-154), podría describirse:

- A) Desde el lado de la demanda: 1) *La Teoría del industrialismo*. Enfatiza los factores socioeconómicos como los determinantes del Estado del bienestar, de modo que cuanto mayores sean los niveles de desarrollo tecnológico y mayor el porcentaje de personas mayores (por ser los que acumulan mayor parte del gasto social en cualquier modelo), mayor será el gasto social; 2) *Teoría socialdemócrata* o "hipótesis de los recursos de poder". Tiene en cuenta la influencia del tipo de partido en el poder para explicar el desarrollo del Estado del bienestar, de modo que el poder de los sindicatos reformistas y su capacidad de aupar en el poder a partidos socialdemócratas que desarrollen políticas de tipo social, es determinante para la expansión del Estado del bienestar; 3) *Teoría neomarxista*. El Estado del bienestar viene determinado en esta Teoría por imperativos del capitalismo, la era de la globalización y mundialización de las economías capitalistas genera un mayor conflicto para el Estado; y, 4) *Teoría política corporatista o de grupos de interés*. Los grupos de presión influyen en la expansión de programas sociales, que benefician especialmente a sus miembros, no al conjunto de la sociedad, lo que explicaría el corto alcance redistributivo del Estado del bienestar. Un grupo de interés esencial para esta teoría, es el de las personas mayores, por lo que el tamaño de este colectivo es determinante del fuerte gasto social en bienestar. Otro grupo de presión serían los sindicatos que tratan, a través de partidos políticos cercanos, la defensa de los intereses de la clase trabajadora.
- B) Desde el lado de la oferta (el Estado): las teorías destacan la relevancia de la autonomía del Estado y de sus administradores para perseguir su propio interés, el cual no es reflejo del interés social: 1) *Teoría del papel de la burocracia o hipótesis de su poder monopolístico*, que se refleja en las luchas por maximizar el presupuesto público que el burócrata maneja. Así, el crecimiento de los programas sociales dependería de la inercia de la burocracia, de las decisiones e



iniciativas tomadas por la clase de los administradores estatales (que maneja información que ni siquiera la esfera política posee) y de la herencia de las políticas anteriores; 2) *Teoría de la competencia electoral*. Los partidos políticos usan los gastos en bienestar social para maximizar el apoyo electoral de los votantes. Esto se vería reflejado en el aumento de gasto que se produce en el período inmediatamente anterior a unas elecciones políticas; 3) *Teoría del nivel de centralismo/federalismo del Estado*. Desarrolla la tesis de que donde la toma de decisiones está más centralizada, el Estado tiende a expandir el gasto social, ya que centraliza las decisiones entre las élites empresariales, obreras y estatales; y 4) *Teoría de la existencia de la ilusión fiscal*. Defiende que cuanto más numerosos y complejos son los impuestos y el sistema esté basado en impuestos indirectos más que en directos, mayor es el gasto social. La razón principal es que el gasto se hace más invisible para las personas contribuyentes, por lo que subestiman la carga y sobreestiman los beneficios obtenidos del gasto público, no ejerciendo presión para que éste disminuya o se contenga.

### **2.3.3.1. ¿CRISIS E INCERTIDUMBRE DEL ESTADO DEL BIENESTAR? O ¿CUESTIONAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR?**

Asistimos a un debate controvertido sobre la acción compensadora del sector público y la fragilidad del Estado del bienestar. Sin embargo, este cuestionamiento del Estado del bienestar no es nuevo; prácticamente, está abierto desde su nacimiento, después de la segunda Guerra Mundial, y no ha dejado de recibir críticas, tal vez con mayor intensidad en la actualidad.

La primera de las crisis del Estado del bienestar se sitúa en los años 50, motivada por el temor a que éste fuera una amenaza para el crecimiento económico estable; y la segunda, en la década de los 60 como respuesta a los pobres resultados en igualdad conseguidos tras varias décadas de reformismo (Esping-Andersen, 2000: 74). A partir de los años 70, como explica Felipe (2004) coincidiendo con la crisis económica mundial y la subida del petróleo por parte de los países de la OPEP, se cuestiona la compatibilidad del funcionamiento de la economía de mercado con el



mantenimiento del gasto y regulación propios del Estado del bienestar y, por tanto, el papel del Estado como agente de gasto y proveedor de servicios sociales se pone en entredicho. En la década de los 80, se extiende la opinión de que el problema es la existencia de un sector público demasiado grande y poderoso que no permite funcionar adecuadamente al mercado económico y, especialmente, al mercado de trabajo. Gran parte de los cuestionamientos del Estado del bienestar se realizan por razones de tipo económico hasta la década de los 80, momento en el que el acento se traslada a factores políticos o de legitimación que afectan a la globalidad del sistema capitalista.

Para Lucas (1993) bajo el escudo del Estado de bienestar, los derechos sociales han sido un potente instrumento de consenso y de legitimación del poder. Los derechos sociales son derechos solidarios porque implican una especial y estrecha vinculación de la conciencia individual con la colectiva, ya que cada uno se compromete en el bienestar de los demás, en procurar que todos tengan un mínimo vital. Precisamente, cuando los derechos sociales<sup>44</sup> han fallado, ha sido cuando se ha puesto en tela de juicio la misma existencia del modelo del Estado de bienestar.

Por su parte, Ochando (1998: 60-63) identifica una serie de cambios en el diagnóstico de la crisis del Estado del bienestar, que hace inevitable un nuevo planteamiento en las fórmulas de compromiso político necesario para el mantenimiento del Estado social: 1) Cambios en las formas de intervención estatal: se ha producido una politización del mercado y una privatización del Estado; 2) Cambios en las relaciones de poder de los diferentes agentes sociales: los sindicatos pierden fuerza por la segmentación del mercado laboral. La crisis económica y su impacto desigual según clases sociales dificulta la posibilidad de nuevas alianzas socio-políticas en la sociedad; 3) Limitaciones del modelo de democracia liberal. Éste había conseguido compatibilizar la democracia con el capitalismo de libre mercado, pero la aparición de nuevos movimientos sociales que expresan nuevas

---

<sup>44</sup> Los derechos sociales se distinguen entre: 1) los derechos civiles y políticos, de primera generación, que conciben al hombre como titular y sujeto de derechos; y, 2) los de segunda generación, los derechos de prestación o de crédito y exigen que el Estado actúe, planifique y materialice políticas sociales concretas a favor del bienestar de los ciudadanos. De esta forma, el Estado debe responsabilizarse de la situación material de los individuos y, en su caso, debe procurar la satisfacción del individuo (Martínez de Pisón, 1998). Así mismo, se postula que las necesidades constituyen el fundamento de los derechos sociales. Estas necesidades se caracterizan por: a) ser básicas y necesarias para llevar una vida digna; b) ser objetivas, pues su carencia es externa al individuo y, por tanto, constatables; y c) ser universales, ya que las poseen todos los hombres. Se dice que los derechos de primera generación son derechos de libertad, mientras que los derechos de segunda generación son derechos de igualdad. Estos últimos, se fundamentan por su condición instrumental, por ser complemento de los derechos de libertad en el logro de condiciones para el ejercicio de los derechos sociales (Prieto, 1990).

demandas sociales al margen de las políticas institucionales, produce que los conflictos no consigan solucionarse por medio de la política económica y social tradicional; 4) La crisis ideológica de los partidos políticos, lo que refuerza la crisis institucional. En sus inicios, el Estado del bienestar, fue posible gracias al consenso entre los partidos. Así, Zapatero (1987: 23-37) considera que el Estado del bienestar surge porque las tres orientaciones más importantes de nuestro siglo (conservadores, liberales y socialistas) estuvieron de acuerdo en que para luchar contra el paro, la falta de viviendas, la inseguridad en la vejez, la ignorancia y la enfermedad (cinco problemas típicos de los años posteriores a la segunda Guerra Mundial), era idónea una combinación de democracia, Estado y mercado. Los objetivos comunes perseguidos fueron: seguridad, libertad e igualdad, que hicieron posible el desarrollo del Estado del bienestar y la etapa de paz y prosperidad de Europa en la última mitad del siglo XX. Su debilitamiento actual permite que vuelvan a surgir los problemas de la estructura económica, política e ideológica; y, finalmente, 5) Cambios culturales por la aparición de nuevos valores sociales que surgen a raíz de las crisis económicas, que se traducen en un aumento del individualismo, el egoísmo, la búsqueda del interés material personal, la insolidaridad, la privacidad, etc.

Castells y Bosch (1998: 26) señalan un conjunto de factores que inciden en el debilitamiento del Estado del bienestar, tales como: la incapacidad de los países europeos para hacer frente al aumento del desempleo; el incierto signo redistributivo que tienen las políticas sociales a medida que aumenta el gasto y que éste afecta a grandes núcleos de población; el cambio del contexto económico, cada vez más globalizado e interrelacionado; los cambios culturales que hacen difícil mantener un pacto social como el que dio paso al Estado del bienestar; las dificultades de financiación del gasto público en expansión; y, los problemas de eficiencia de la protección, por falta de incentivos o por formas de gestión inadecuadas. Estos últimos factores, relacionados con la eficiencia y la capacidad de crecimiento de las economías europeas de los años 70, parten de la influencia negativa del gasto social en el crecimiento. Tradicionalmente se le ha acusado al Estado del bienestar de excederse en sus niveles de protección, lo que supone un gasto social muy alto para las economías nacionales, y de producir efectos secundarios no deseados. Se le atribuye una ineficiencia generalizada, un mal uso de los recursos y una falta de adaptación a las verdaderas necesidades de las personas<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Como respuesta, Le Grand (1997: 99-114) defiende el esfuerzo realizado por algunos países, entre ellos Gran Bretaña, para fomentar el “cuasi-mercado”. Este término se refiere a un mercado donde acuden proveedores en busca de clientes, ofertando un servicio que, en este caso, está financiado por el Estado (becas para comedores escolares, ayuda a domicilio). Esta iniciativa disminuye el gasto social al evitar que las personas que prestan servicios o funciones de bienestar no dependan

Algunos de los cuestionamientos a la eficiencia del Estado del bienestar tienen una base ideológica. Offe (1991: 137-146) identifica esas críticas según su origen, desde la derecha o desde la izquierda: 1) Las que provienen de la derecha, consideran que el Estado del bienestar produce dos tipos de desincentivación: para la inversión, dada la carga fiscal y normativa que impone a las esferas del capital; y, para el trabajo, ya que aporta prestaciones que desaniman a las personas a buscar empleo; y 2) Las que provienen de la izquierda socialista, defiende que a pesar de los avances que se han conseguido para la clase trabajadora, creen que el Estado del bienestar es ineficaz e ineficiente al no conseguir niveles de igualdad entre clases sociales y no eliminar las causas de la desigualdad, dado que actúa más sobre las consecuencias. Así mismo, consideran que es represivo porque obliga al control de rentas de las personas beneficiarias y condiciona las ayudas a un determinado comportamiento. Esto supone un control social del “orden moral” individual. Y, finalmente, es controlador político-ideológico porque el Estado del bienestar genera la falsa apariencia de dos esferas separadas en la vida de la clase trabajadora: una la del trabajo y la economía, otra la del Estado y la ciudadanía. Esto lleva a pervertir la idea global de una sociedad que es posible cambiar. De este modo, la interrelación de los tres factores, ineficiencia, ineficacia y represión, convierten al Estado del bienestar en un instrumento para la estabilidad, no para la transformación.

Otra línea interesante y que merece especial atención en el conjunto de las críticas al Estado del bienestar, es la de Albert O. Hirschman (1991) quién define los tipos de argumentos que defendieron los sectores sociales y políticos reaccionarios para frenar el avance de reformas de corte progresista. De esta manera, recoge las tesis críticas de la Nueva Derecha de los años 70 y principios de los 80, desde su postura de defensa del Estado del bienestar:

- *La tesis de la perversidad* postula que los programas de intervención, en lugar de resolver los problemas para los que se diseñaron, acaban agrandándolos, dado que según esta tesis, toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar. Ejemplo de esta tesis, son las críticas a las Leyes de Pobres como engendradoras de vaguería y pereza, haciendo de la mendicidad una profesión legal.
- *La tesis de la futilidad* señala la inutilidad de los programas sociales, bien porque las personas que se benefician del Estado del bienestar no sean las que más lo necesitan (desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas,

---

directamente de las administraciones públicas, aunque la calidad del servicio pase a un segundo término (Felipe, 2004).

se trataría de una falta de definición y delimitación de la población objetivo del programa), bien porque esos programas sean rehenes de las burocracias que los administran (en este caso, se trataría de una deficiencia del sistema de gestión y ejecución del programa), sirviendo sólo a sus propios intereses y no al interés de la población. Por tanto, sostiene que las tentativas de transformación social serán inválidas al no conseguir lograr sus objetivos. Se trata de una visión simplista en la que se obvia que se trata de un problema derivado de un incompleto proceso planificador cuya consecuencia es la falta de efectos, pero ello no es suficiente para afirmar la inutilidad de los programas sociales.

- *La tesis del riesgo*, considerada la de mayor calado teórico, hace referencia a la posibilidad de que las actuaciones del Estado del bienestar tengan un impacto negativo sobre la economía, defendiendo que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto. Este planteamiento choca con los argumentos difundidos en los orígenes de la construcción del Estado del bienestar, que defendían la actuación sobre los resultados del mercado sin afectar su funcionamiento. Esta tesis es similar en realidad a la de la perversidad, ya que señala posibles efectos no deseados, en este caso, de carácter económico. Otra diferencia que destaca es que en la primera tesis, la causa es la persona y, en ésta los efectos son externos al campo de aplicación. Así, el exceso de gasto social puede repercutir en los costes laborales y generar una pérdida de competitividad que afectará a la demanda y al empleo aumentando la presión sobre los gastos sociales.

Son la tesis de la perversidad y, muy especialmente, la tesis del riesgo, las empleadas con mayor frecuencia. Algunas críticas señaladas a propósito de la escasa utilidad de la tesis de la futilidad, argumentan que es difícil justificar que cierto movimiento de cambio social será netamente contraproducente (tesis de la perversidad), o que tendrá consecuencias catastróficas para la sociedad (tesis del riesgo), y sostener al mismo tiempo que no tendrá ningún efecto en absoluto (tesis de la futilidad). En este sentido, y contrariamente a lo que plantea Faúndez (2009), habría que señalar que no existe incompatibilidad argumental para justificar los diferentes efectos que provocan las tesis defendidas. En primer lugar, porque una actuación o intervención aunque es diseñada para obtener unos resultados (a corto y medio plazo) y unos efectos determinados (a largo plazo), no hay sin embargo, una traducción directa y unívoca entre la planificación diseñada y sus resultados, ya que la puesta en práctica de las actuaciones (implementación), la forma de gestionarlas y ejecutarlas, su seguimiento y la interferencia de factores externos, también influyen en los resultados y efectos finales. Y, en segundo lugar, porque el planteamiento de la tesis de la futilidad no está vinculado con la ineficacia de los programas sociales, lo que se cuestiona es un problema de planificación que nada tiene que ver ni con el fin perseguido ni con la naturaleza de la actuación. Así mismo, en términos temporales, la primera tesis que suele invocarse es la del

riesgo; luego la de la perversidad; y sólo cuando existe cierta distancia respecto de los hechos (que es cuando se puede hablar de efectos), la de futilidad.

Adaptando el estudio sobre multiculturalismo realizado por la autora Faúndez, se puede sugerir que la tendencia de los críticos contemporáneos es a superponer la tesis de la perversidad y la del riesgo, es decir, sugerir que *“un curso de acción adoptado expresamente para prevenir un suceso temido resulta que ayuda a provocarlo”*. Esto implica introducir la perversidad por encima del riesgo, ya que se muestra una acción que resulta lo opuesto de lo que se proponía. Para argumentar esto se debe demostrar primero que el Estado del bienestar surge para contrarrestar una amenaza (en este caso, la desigualdad social creciente de nuestras sociedades y prevenir los problemas que ésta puede acarrear), y a continuación ilustrar cómo éste ha terminado instigando la proliferación de estos mismos problemas. Sin embargo, y a pesar de que estas cuestiones de gran interés escapan a la investigación que estamos desarrollando, se podría plantear que los efectos a corto plazo de la implementación de las estrategias para la prolongación de la vida activa más que conseguir lograr el objetivo de mantener a los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo y evitar el retiro laboral prematuro, pudieran provocar el efecto contrario, esto es, incrementar considerablemente el número de trabajadores que opten por la prejubilación o jubilación, incluso aquellos que no lo tuvieran planificado, en un intento de evitar la imposición legal de tener que permanecer en el mercado de trabajo más allá de la edad prevista.

En relación con estas tesis, Felipe (2004) señala diversos estudios recientes realizados con el fin de demostrar la eficacia-ineficacia del Estado del bienestar para reducir la desigualdad. Así, Ruiz-Huerta et al. (1999) realizan un estudio de los países de la OCDE (con datos de 1998), en el que se comparan niveles de ingresos y gastos de las rentas familiares, obteniendo las siguientes conclusiones: 1) El gasto social tiene unos efectos redistributivos claros y demostrables; 2) En todos los países con políticas de protección la desigualdad disminuye, y esto incluso en Australia donde la intervención del Estado en la economía se considera escasa; 3) Suecia, Bélgica y Alemania son los países que menos desigualdad presentan y son también los que tienen un gasto social más alto con relación al PIB; 4) Los países con menor desigualdad son los que dedican más esfuerzo en gasto social; y, 5) No tiene correlación la situación actual con la de partida: algunos de los países con más desigualdad inicial (Bélgica, Suecia y Alemania) tienen los menores niveles de desigualdad actualmente.

Profundizando en las diferencias en gasto social<sup>46</sup> entre países, por tanto, también en el grado de desarrollo de los distintos componentes del Estado del bienestar en los mismos, a través del análisis del *Gasto de protección social en relación con el PIB*, y tomando como fuentes el Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales del MTAS, Eurostat: *The social protection in Europe, 1991-2000*, Statistiques sociales européennes (OCDE), y *Social Expenditure Database, (SOCX)*, Navarro (2004) explica que en el año 2000 cuando la situación económica nacional y europea había mejorado, el nivel de gasto en España disminuye, colocándose por debajo de los niveles de 1990, esto es, con el 20,1% (7 puntos por debajo de la media de la UE-15 y 12 por debajo de Suecia) lo que estaría motivado, al menos en parte, por la disminución de las prestaciones de desempleo. Además, su situación relativa empeora ya que sólo un país presenta un nivel de gasto más bajo que España, es el caso de Irlanda (14,1% del PIB). De la misma manera, casi todos los países de la Unión Europea disminuyen el nivel de gasto social, sobre todo, Finlandia (unos 7 puntos entre 1995 y 2000) e Irlanda, que ocupa el nivel más bajo de todos los países<sup>47</sup>. Sin embargo, el autor matiza: por un lado, que en épocas de bonanza

---

<sup>46</sup> Las partidas contabilizadas como “gasto social”, desde las aportaciones de diferentes autores (Sánchez, 1992; Bandrés, 1993; y, Ruiz-Huerta, 1998), responden a la siguiente clasificación: 1) *El conjunto de prestaciones contributivas*: atañe a las personas activas que han cotizado en el mercado laboral: pensiones de jubilación e incapacidad laboral, y las prestaciones por desempleo son las de mayor peso económico. También se incluyen en este apartado las prestaciones por enfermedad (monetarias y farmacéuticas), maternidad y familiares, así como las pensiones de viudedad y orfandad; 2) *El nivel no contributivo*: tiene la consideración de universal, es decir, está dirigido al conjunto de la población y está constituido por la educación y la sanidad que suponen más de la tercera parte del gasto social; y, 3) *Prestaciones dirigidas a los colectivos de personas con limitados recursos*: las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, las asistenciales del antiguo FAS (Fondo de Asistencia Social), las de la LISMI (derivadas de la Ley de Integración de Minusválidos) para discapacidades, los subsidios por desempleo, las prestaciones familiares no contributivas, las viviendas de promoción pública, los programas de empleo y los Servicios Sociales. Así mismo, hay que indicar que además, las bases de datos existentes sobre gasto social (SEEPROS para la Unión Europea y SOCX para la OCDE) han comenzado a recoger además del gasto público, el privado, es decir, el que realizan las instituciones sin fin de lucro, las instituciones financieras y no financieras y los hogares para compensar las carencias del gasto público. En este sentido, cabe señalar que nuestro país, al igual que otros países del sur de Europa, como Italia, tiene un bajo nivel de gasto privado en protección social ya que la familia absorbe todavía buena parte de las cargas que supone este tipo de protección (Calero y Costa, 2003: 48).

<sup>47</sup> En el año 1984, España junto a Portugal, Irlanda y Grecia eran los países con menor gasto social en porcentaje del PIB de la Unión Europea (17,8%, 11,4%, 17,9% y 16,9%, respectivamente siendo la media de los países de la Unión Europea un 22,4%). Los que mayor gasto social realizaban eran los Países Bajos (30,2%), Suecia (30%), Bélgica (26,7%) y Francia (26,4%). En 1990, tanto España (20,4%), como Portugal (15,5%) e Irlanda (19,1%) seguían manteniéndose en los niveles más bajos; y a los países con mayor gasto se les une Dinamarca. La misma posición de desventaja para España se produce en 1995 (con el 22,6% frente al 28,5% de promedio), aunque el porcentaje del gasto había aumentado en nuestro país en casi cinco puntos desde 1984. En relación con los niveles de gasto social de la Unión Europea, entre 1990 y 2000, los países que mayor nivel de gasto social presentan en 1990, con diferencias considerables (más de 12 puntos por encima del nivel de España) son Suecia

económica, el PIB crece más que el gasto social, lo que supone que el peso relativo de éste disminuye aunque en números absolutos aumente. Para el caso de España, el PIB ha crecido más rápidamente que el del promedio de la UE y, por lo tanto, aun cuando el gasto público social en España ha crecido durante los años noventa en términos porcentuales, el porcentaje del gasto público social sobre el PIB ha ido descendiendo; y, por otro, en esta visión optimista se olvidan dos hechos fundamentales para Navarro: uno, que el gasto público social por habitante en España es el más bajo de la UE después de Portugal<sup>48</sup>; y, otro, que el gasto público social por habitante en España ha crecido muy lentamente, mucho más que el promedio de gasto público social por habitante de la UE-15, con lo que la diferencia de gasto público social entre España y la UE ha ido aumentando en lugar de disminuir. Este déficit del gasto público social con el promedio de la UE-15 se refleja en todos los capítulos del Estado del Bienestar en España, habiendo aumentando en todos ellos durante el período 1993-2000 (excepto en prestaciones por desempleo que representan un porcentaje del PIB mayor que el promedio de la UE debido a que España tiene uno de los desempleos más altos de la UE) (Navarro y Quiroga, 2004).

---

y Países Bajos. En 1995 casi todos los países aumentan su nivel de gasto, y entre los países que tienen el nivel de gasto social más alto sigue encontrándose Suecia, y en esta ocasión Dinamarca, quien junto a Finlandia son los países que más aumentan en comparación con 1990. Países Bajos, aún no incrementando el gasto, sigue manteniéndose en el grupo de los países con mayor nivel de gasto.

<sup>48</sup> En relación con el *Gasto de protección social por habitante* (El gasto social está calculado a PPC o precios de paridad de compra, también denominado EPA o estándares de poder adquisitivo. Representa el gasto en prestaciones sociales y pensiones por habitante en PPC (paridad de poder de compra) corrientes. La conversión de la moneda nacional a PPC indica las unidades monetarias nacionales necesarias para comprar en cada país una misma cesta de bienes y servicios de consumo) según países de la Unión Europea, tomando como fuentes el Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Eurostat: *The social protection in Europe, 2001*, se podría señalar que España (con 2.170, 3.040 y 3.416, para los años 1990, 1995 y 2000, respectivamente, siendo la media de la UE-15 para estos años de 3.649, 4.910 y 5.793) se sitúa, en todo este período, en el grupo de los países con menor nivel de gasto, estando sólo por encima de Grecia (1.418), Portugal (1.282) e Irlanda (2.023) en el año 1990. Sin embargo, si atendemos al aumento que se produce en todos los Estados miembros, entre 1990 y 1995, España realiza un importante esfuerzo (+40,1, cinco puntos y medio por encima de la media de la UE-15), aunque menor que Portugal, Grecia, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. Todos los países aumentan en gasto social entre 1995 y 2000, aunque en menor nivel que en el periodo anterior. Son especialmente destacables los incrementos de Grecia (+40,7) y Portugal (+38,7) siendo la media de la UE-15 para este periodo de +18. Por su parte, España aumenta en un nivel mínimo en comparación con estos países, (+12,4) y se sitúa entre los países de la Unión que menor gasto social tiene por habitante, y dentro de éstos en el último lugar. Las diferencias de gasto por habitante entre los Estados miembros de la Unión Europea son considerables. En 2000, algunos países tienen más del doble de gasto que España: Luxemburgo (8.479), Dinamarca (7.440) y Suecia (7.116).



Los países con mayor gasto social, incluso por encima de la media de la Unión Europea en el año 2000, son Suecia, Francia y Alemania. Sin embargo, y atendiendo a las estimaciones que la OCDE realizó para 1995, con respecto al porcentaje de los impuestos y cargas sociales recaudadas sobre las prestaciones y los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHOGUE) para calcular los costes de la protección social como prestaciones netas en estándares de poder adquisitivo, las diferencias entre los Estados miembros se reducen y cambia el orden de la clasificación: el gasto en Suecia se reduce hasta los niveles de Alemania, y el de Dinamarca y los Países Bajos por debajo de los niveles del Reino Unido o Bélgica (Felipe, 2004). En resumen, Bélgica y Finlandia serían los países que más gastan en protección social. En la comparación temporal general entre 1984 y el año 2000, se refleja, que únicamente Irlanda y Países Bajos han disminuido su nivel, siendo destacable el aumento que se ha producido en Portugal y Grecia, muy por encima de la media europea. España es el país en el que menos ha aumentado el gasto social. Según Navarro (2004), estas cifras muestran no sólo que el gasto público social como porcentaje del PIB en España es muy bajo (de los más bajos de la UE-15) sino que ha ido descendiendo muy rápidamente desde 1993, distanciándose considerablemente del promedio de gasto público social de la UE-15.

En esta línea, García y Malo (2002: 338-339) realizan un estudio a partir de la encuesta del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE Comisión Europea, 2000), revelando que en España las prestaciones sociales reducen el índice de pobreza a unos dos tercios de lo que habría en su ausencia, aumentando esta eficacia cuando se trata de tipos más severos de pobreza. Sin embargo, existen diferencias en la eficacia según las prestaciones: las más eficaces son las pensiones de jubilación, que reducen la pobreza extrema en un 50%, y casi en un 30% la pobreza relativa; las asistenciales tienen una eficacia muy baja; las prestaciones por desempleo no han tenido una cobertura amplia entre las personas desocupadas; y, las rentas mínimas, dadas sus restricciones presupuestarias y de requisitos, no han complementado suficientemente a las prestaciones por desempleo. En este sentido, algunas investigaciones han demostrado que cuando "el paquete" de programas de rentas mínimas es suficiente la pobreza disminuye (Behrendt, 2003: 240). Así mismo, si se comparan los sistemas de rentas mínimas de asistencia social de Alemania, Suecia y Reino Unido en 1995, se observa que Suecia que tiene niveles de prestaciones por encima del umbral de la pobreza y de carácter más universalista, es el país que consigue disminuir en mayor medida sus niveles de pobreza. Nuestro sistema de protección, deja todavía a determinados colectivos sin protección alguna, por lo que los niveles de pobreza tradicionales no disminuyen.

Como parte de estas tesis y por su importancia, hay que destacar la crítica a la "cultura de la dependencia" por la que se supone que la protección social genera dificultad para conseguir autonomía a las personas que perciben algún tipo de protección. Así, se asegura, por ejemplo, que el seguro de desempleo desincentiva



la búsqueda de trabajo o la selección de los trabajos más cómodos, o que el hecho de que existan pensiones de jubilación fomenta el deseo de retirarse del mundo laboral, y consecuentemente, desmotive la prolongación de la vida activa laboral. Es a lo que se refiere Glazer (1992: 25) cuando se trata de resultados no deseados de la política social.

Ciertamente, el diseño de algunos programas de asistencia incompatibilizan los apoyos con los salarios, y esto puede hacer que los receptores de ayudas sociales se enfrenten a una reducción real de sus ingresos en el caso de que acepten un trabajo. Es lo que se conoce como "la trampa de la pobreza". Por otra parte, los subsidios de desempleo pueden aumentar la selectividad de los trabajadores a la hora de aceptar un trabajo, pero esta selectividad puede no ser siempre negativa ya que puede repercutir en fortalecer la función de los subsidios como estabilizadores ante los ciclos económicos, en defender el respeto a la cualificación de las personas trabajadoras, y en conseguir un mercado de trabajo estable frente a la precariedad laboral. No obstante, la mayor parte de los países, han endureciendo los requisitos del subsidio de desempleo y ofrecen a los desempleados opciones (formación, trabajos temporales, etc.) que de no ser aceptadas serán penalizados incluso con la retirada definitiva del subsidio, así como fórmulas mixtas donde se combinan empleos a tiempo parcial con parte del subsidio por desempleo. En este contexto, existen otras alternativas que pueden actuar como incentivos tales como mantener el salario neto de forma que trabajar sea más rentable que cobrar ayudas mediante el aumento del salario mínimo interprofesional, ventajas fiscales para los trabajadores peor pagados, subvencionar costes de transporte o guarderías, etc. No hay que olvidar, que las ayudas o prestaciones son de cuantía muy baja y limitadas en el tiempo. Como señala Titmuss (1981: 21), el propio sistema con sus limitaciones actúa como disuasor. Además, desde el punto de vista de las personas receptoras de ayudas, hay que destacar que es habitual en su discurso observar su aprecio por los programas de incentivación de empleo, ya que facilitan la integración y la legitimación social y contribuyen a la elevación de la autoestima, más que los programas de asistencia de transferencias. Como hemos señalado, la función del trabajo no se reduce únicamente a la de factor productivo o insumo de la producción.

Por su parte, Schmidt (2000: 25) critica el Estado de Bienestar defendiendo la individualización de las responsabilidades, la planificación del futuro y la asunción de los propios errores frente a la idea de la responsabilidad compartida de Goodin (2000). Schmidt no comparte la idea de que la pobreza pueda resolverse tomando riqueza de quien la crea y dándosela a quienes no la crean; por eso, considera que las cantidades que los países gastan en programas asistenciales, aportarían mucha más riqueza si se dieran a los que realmente saben cómo crear riqueza (y puestos de trabajo). Con esta idea, se plantea el enfrentamiento internalización-externalización de la responsabilidad, entendida como delegación en el Estado de

las obligaciones personales y familiares que tenemos respecto a nosotros mismos y respecto a las personas que nos rodean. Además y según el autor, el Estado del bienestar no contribuye a crear más fraternidad entre las personas, sino al contrario más resentimiento debido a que: “cuando se obliga a las personas a pagar, por el consumo excesivo y la producción insuficiente de los demás, independientemente de que el desequilibrio sea real o subjetivo, terminan por no gustarse mucho unos a otros” (Schmidt, 2000: 94). La consecuencia es que tanto las personas que contribuyen como las beneficiarias se sienten víctimas del Estado del bienestar.

Goodin (2000: 115) responde a estos planteamientos con una postura a favor de la responsabilidad compartida que representa el Estado del bienestar, dado que hay personas que no pueden o no quieren responsabilizarse de sí mismos o de sus familiares. La posible diferenciación entre pobres incapaces y capaces, como merecedores o no merecedores respectivamente de la protección social, lleva consigo los riesgos que este autor identifica con los “falsos negativos” o exclusión injustificada de los programas, frente a los “falsos positivos” o concesiones injustificadas de ayudas. Además, hay que tener en cuenta que aunque se tuviera certeza de la irresponsabilidad, las consecuencias de la no acción podrían recaer en otras personas dependientes de ellas (hijos, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.), totalmente inocentes y desprotegidas. Goodin defiende “el colectivismo moral” como colectivización de la responsabilidad moral, del bienestar de quienes nos rodean. Esto significa además de compartir la responsabilidad, distribuirla por igual entre todos, el “reparto del riesgo”: *todos aportan y sólo algunos se benefician*. Pero, esta colectivización debería corresponder, en primer lugar, a los grupos que ya interactúan naturalmente, los grupos de cercanía (de familiares, amigos, vecinos). Si los llamados a ser responsables primarios fallan, habrá que distribuir la responsabilidad en un más amplio espectro. En este sentido, un trabajo de Joan Botella (1997: 191) afirma que la percepción de la responsabilidad sobre la protección sigue siendo mayoritariamente pública. Así, respondiendo a la pregunta ¿quién es el responsable del bienestar de los ciudadanos? en el año 1985, para el 67,7% de los consultados era el Gobierno, para un 17,6% los ciudadanos son los auténticos responsables y tienen la obligación de valerse por sí mismos, y por último, el 14,7% no contestó. Estos porcentajes varían para el año 1992, en el que fueron 58,2%, 17,8% y 24,1% respectivamente. Lo destacable es que a pesar de la disminución en la primera respuesta, ésta no se ha visto reflejada en un aumento de respuestas favorables al individualismo.

Así mismo, habría que señalar el acuerdo existente acerca del origen de las situaciones críticas por las que ha atravesado el Estado del bienestar. Éstas parecen haber estado originadas por el mercado o por el Estado, presentado cambios que, de una forma u otra, han hecho replantearse el futuro de la protección social. También es generalizada la opinión de que hoy por hoy no es posible la desmantelación del Estado del bienestar. Según Offe (1990: 198) este Estado se ha

hecho irreversible puesto que realiza funciones esenciales para la economía capitalista y para la garantía de las oportunidades de vida de muchos grupos sociales. Actualmente, además de los intereses establecidos dado el aumento de los riesgos y contingencias que cubre, existe un amplio apoyo por parte de la ciudadanía que se traduce en fuertes respuestas ante la amenaza de cualquier retroceso. Ochando (1998: 65-67) coincide en la inevitabilidad del actual Estado del bienestar, ya que tiene características estructurales difíciles de modificar o dismantelar en nuestras actuales sociedades, formando parte de la estructura política y social moderna. La razón práctica de este hecho, entre otras, es el crecimiento de la población que depende de prestaciones sociales (desempleados, pensionistas, perceptores de ayudas económicas, además de todo el personal que las gestiona), lo que representa un porcentaje importante del electorado y los convierte en fuerzas políticas activas que defienden los servicios del Estado del bienestar.

Offe (1990: 168-242) señala que frente a las contradicciones del Estado del bienestar, la única alternativa es una alianza de las fuerzas socialistas y democráticas que debería contar con apoyos del movimiento sindical y de las nuevas clases medias. Esta posibilidad, que hoy se debe cuestionar dada la debilidad del movimiento sindical y la fragilidad de la clase media, se ve reforzada por la existencia de los movimientos sociales, como el feminismo<sup>49</sup>, el ecologismo, el pacifismo, que defienden valores "post-materiales" como la identidad de género, los derechos democráticos y la protección medioambiental. La existencia de estos movimientos es consecuencia del desplazamiento de los partidos políticos como

---

<sup>49</sup> El feminismo plantea que la protección debe ir dirigida a los problemas que padecen las mujeres especialmente y que la subordinación social de la mujer es un problema que afecta a las estructuras, siendo éstas difíciles de cambiar. Se critica de las actuales políticas sociales el escaso apoyo que se realiza a la familia, a pesar de que ésta aligera fuertemente las responsabilidades públicas, y que poco o nada están haciendo para conseguir un cambio de actitudes de los hombres en la esfera doméstica. Por ello, este movimiento considera que el Estado del bienestar ha fracasado a la hora de satisfacer las necesidades particulares de las mujeres. La feminización de la pobreza es la evidencia de este fallo. Las políticas sociales deben contemplar la expansión de los servicios dedicados al cuidado de personas dependientes y la necesidad de una "paternidad igualitaria" (Garcés, 2000: 37). Por otra parte, los cambios estructurales que requiere el Estado del bienestar, tienen que ser planteados desde la perspectiva de género, considerando a las mujeres como agentes activos de riqueza, tanto en lo que se refiere a su trabajo productivo en el mercado laboral, como en su contribución mediante el trabajo doméstico no remunerado o lo que se ha dado en llamar "economía invisible" (De las Heras, 2002: 191). Según esta autora, el reto es hacer aflorar la riqueza que crean las mujeres y dirigirla hacia la creación de nuevos yacimientos de empleo y servicios, tanto por la vía del mercado como por la de la ampliación de la protección social, potenciando los servicios públicos de atención a las personas dependientes de forma que permitan compatibilizar la vida laboral y familiar tanto a los hombres como a las mujeres.

foco importante de construcción de consenso y su pérdida de legitimidad (Felipe, 2004).

Además de estos nuevos planteamientos, hay que tener en cuenta que la supuesta crisis del Estado del bienestar a menudo se achaca a los cambios demográficos (envejecimiento de la población, descenso de la natalidad, etc.) o a las crisis económicas que producen mayor desempleo y menores rentas. Sin embargo, Esping-Andersen (1993: 249) ya advirtió que la verdadera causa de la crisis es la influencia de la economía postindustrial que tiene más graves y duraderos efectos y que se caracteriza porque la creación del empleo únicamente se produce en el sector servicios y porque el ingreso en el mercado laboral exige una alta flexibilidad. Este autor identifica tres frentes en la crisis de los años 90: las implicaciones de la globalización para el mercado de trabajo, los efectos a largo plazo de los cambios demográficos y los cambios en la familia por el nuevo papel de la mujer en la sociedad (Esping-Andersen, 2000: 74). Desde esta perspectiva, ni los sistemas de bienestar más avanzados son compatibles con la nueva economía. Ante este nuevo escenario el autor propone una serie de medidas, que deben ser armonizadas en el marco de la Unión Europea, como el potenciar la capacidad de las madres para armonizar el trabajo con los hijos, alentar a los trabajadores mayores a retrasar su jubilación, socializar el coste de los hijos básicamente priorizando las inversiones en los niños y jóvenes, redefinir el reparto del trabajo y el ocio a lo largo del ciclo vital, etc.

Podríamos concluir evidenciando la resistencia que el Estado del bienestar ha presentado frente a su posible desmantelamiento, incluso en países de gobiernos de tipo conservador cuyas victorias electorales se han basado en promesas sobre la reducción del mismo. Una de las posibles razones que explican este hecho es que el Estado del bienestar constituye un fenómeno estructural y universal que caracteriza a todas las sociedades modernas, sobre todo en Europa, y a que cada vez es mayor la proporción de población que depende de las prestaciones públicas, que además de perceptores son electores, lo que les convierte en fuerza sociopolítica activa que actúa como defensa de la posición protectora del Estado (Ochando, 1999: 49). No obstante, y aunque no se pueda hablar de desaparición o desmantelación del Estado del bienestar, sí es cierto que lo que se ha producido es una importante reestructuración del mismo (Rodríguez Cabrero, 2002: 21-24). Este proceso tiene unos rasgos básicos: el universalismo “segmentado” que reproduce un mercado de trabajo también segmentado, con tres niveles de protección: el más básico para todas las personas que no pueden trabajar, exige la prueba de falta de recursos y estaría financiado por los impuestos; otro de carácter más profesional y del tipo de capitalización individual, financiado por cuotas de empresarios y trabajadores; y, el tercero, complementario a los anteriores, basado en el ahorro para complementar la pensión o las ofertas privadas en los sectores de la sanidad o la enseñanza.

Así mismo, otro de los rasgos de esa reestructuración es el de la segmentación de las políticas sociales, fruto de las estrategias grupales de aquellos sectores sociales con necesidad de protección y que lleva a establecer diferentes prácticas de protección para la satisfacción de las necesidades sociales. Así, tanto en España como en la mayoría de los países de la Unión Europea, las personas mayores y las discapacitadas tienen un poder político superior al de otros grupos menos organizados, personas enfermas mentales o pobres severas que cuentan con menores recursos. Finalmente, otra característica que viene a conformar la reestructuración producida en los Estados del bienestar actuales es la remercantilización de los derechos sociales que conlleva una reducción de la intensidad protectora, la descentralización que genera desigualdades territoriales y, por último, una instauración generalizada de modelo mixto de Estado del bienestar, más descentralizado, más privatizado y más disponible a la colaboración con el Tercer Sector. Este, un sector en auge, pero con la amenaza de una fuerte dependencia financiera de las administraciones públicas y con el riesgo de entrar en competitividad con empresas mercantiles.

#### **2.3.4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA JUBILACIÓN**

La protección social, como conjunto de intervenciones destinadas a solventar situaciones de riesgos y necesidades, forma parte de una perspectiva más amplia conocida como el manejo social del riesgo, que alude a la capacidad de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad, y entendida como la probabilidad que tienen las personas de resultar perjudicadas por sucesos inesperados o inevitables (Rojo, 1996 y Serrano, 2005). En este sentido, se refiere a aquellas intervenciones de instituciones públicas o privadas destinadas a aliviar a las familias y a las personas de las cargas que representan determinados tipos de riesgo o necesidad, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo recíproco ni individual (EUROSTAT, 2003: 7). En España la protección social comprende: 1) la Seguridad Social, que cubre las contingencias (o situaciones de necesidad) de enfermedad, vejez, invalidez, accidentes y enfermedades profesionales, supervivencia, maternidad, familia o desempleo; 2) los Servicios Sociales que atienden las

situaciones de pobreza, exclusión, y las necesidades de colectivos específicos (personas mayores, mujeres, menores, discapacitados, toxicómanos, etc.); 3) la Sanidad; y, finalmente, 4) un conjunto de medidas de apoyo al empleo, a la vivienda y otras<sup>50</sup>.

La protección social beneficia, en mayor o en menor medida, a todas las personas, y de todas depende su existencia; sin el ejercicio de la solidaridad, la existencia de los Estados del bienestar no sería posible. Sin embargo, la solidaridad no surge espontáneamente en nuestras complejas sociedades y son los poderes públicos los que asumen la responsabilidad de generarla (Felipe, 2004). De aquí que esta autora aplique el planteamiento de interdependencia, siguiendo a Durkheim (1985), al sistema de protección de nuestras sociedades, entendiendo solidaridad como la característica estructural más relevante de los sistemas sociales, por la que sus diferentes elementos se interrelacionan y forman un todo global<sup>51</sup>. Además de la solidaridad, otros valores: la redistribución que hace más igualitarias nuestras comunidades, la seguridad ante los riesgos, la justicia social o la atención a los sectores más desfavorecidos, sustentan los diferentes Estados del bienestar y son la base de los sistemas de protección. De esta manera, la solidaridad se entiende como el principio por el que la protección frente a los riesgos sociales debe ser cubierta proporcionalmente a las posibilidades de cada sector de la sociedad. Una forma especial de solidaridad, clave para nuestra investigación, es la intergeneracional: las personas que actualmente desempeña una actividad productiva remunerada cubre las necesidades de aquella población desempleada o

---

<sup>50</sup> El sistema de protección social junto al sistema educativo conforman el Estado del bienestar, y éste junto a las políticas relativas al deporte y el ocio, el medio ambiente, la cultura, el patrimonio histórico-artístico y la defensa de los consumidores supondría el conjunto de la política social, o lo que Alarcón (1996: 24-25) denomina el "programa social" que la Constitución encomienda a nuestro Estado, como Estado social y democrático de Derecho. El SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), en su Manual de 1996, también considera prestaciones de protección social, las ayudas por actos violentos, por calamidades naturales, la ayuda judicial, etc., y define el gasto en protección social como *"todo gasto ocasionado por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos o los hogares de la aparición o de la existencia de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida en que este gasto da lugar a la intervención de un tercero y sin que por ello se dé contrapartida simultánea y equivalente del beneficiario"* (Felipe, 2004).

<sup>51</sup> Esta solidaridad se refleja en la solidaridad moral encarnada en las instituciones y en el sentimiento moral generalizado entre las personas. A lo largo de las diferentes etapas históricas, y a causa de la evolución de la división del trabajo, se han producido dos tipos de solidaridad, la mecánica basada en la semejanza propia de las sociedades preindustriales a las que les caracteriza una fuerte conciencia colectiva lo que se institucionaliza en el derecho represivo, y la orgánica de las sociedades modernas en las que la mayor complejidad social implica un menor grado de conciencia colectiva y que se institucionaliza en el derecho restitutivo. Ello viene a compensar la menor solidaridad mecánica (Durkheim, 1985).

jubilada (dependiente), esperando que cuando llegue el momento, también la siguiente generación actúe de la misma forma. Así mismo, el sistema de protección trata de conseguir una mejor distribución de la renta, garantizando unos mínimos vitales a las personas más desfavorecidas de la sociedad.

Partiendo de estas ideas, se comprueba como en las sociedades modernas, basadas en la economía de mercado, existe una cierta contradicción entre el reconocimiento jurídico de la igualdad de todos los ciudadanos y la existencia de desigualdades económicas importantes entre ellos. Así, observamos que las instituciones sociales y políticas reconocen y proclaman derechos para todos, a la vez que las instituciones económicas provocan desigualdades entre las personas en cuanto a su nivel de vida o bienestar material. De esta manera, la protección social debería adecuarse no sólo a la cambiante estructura de edades, sino también a las modificaciones del mercado laboral y a la economía en su conjunto. La institucionalidad y los cambios que se producen en ella juegan un papel significativo en el desempeño final de los sistemas y en su capacidad de adaptación a las nuevas realidades (Bertranou, 2006). Dicha adaptación conlleva la integración de tres pilares básicos cuando se refiere a la protección de las personas de edad: seguridad de ingresos, atención básica de salud y servicios sociales para la autonomía. Los tres actúan en conjunto para suplir brechas de protección y desarrollar capacidades (CEPAL 2012).

A ello se debe añadir que la protección es una necesidad más exigible en los momentos de mayor vulnerabilidad y fragilidad y/o de pérdida de facultades, esto es, cuando las personas alcanzan edades avanzadas. Esta protección, además de abarcar la protección jurídica, debe ser percibida por la persona mayor como tal, proporcionándole seguridad mediante la sanidad, pensiones, servicios y posibilidad real y efectiva de participación social. Estas cuestiones requieren, por tanto, el esfuerzo de todos (solidaridad) y especialmente el de las Administraciones Públicas, que deben estar vigilantes en la defensa y protección de las personas a medida que envejecen (Libro del Envejecimiento Activo, 2011). De hecho, la relación entre el Estado y la vejez se establece a través de las políticas sociales, entendidas como mediadores entre el capital y las poblaciones. De tal forma que la vejez de hoy es el resultado de la historia de las políticas sociales de un país (Arrubla-Sánchez, 2010).

En este sentido, hay que considerar que los estados de bienestar se consolidan a lo largo del siglo XX, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, pero es en la década de los años sesenta cuando empieza a plantearse la necesidad de llevar a cabo políticas sociales a favor de las personas de la tercera edad. Concretamente, es en Francia, en el año 1961, donde tiene origen el término *política social* en el marco de una Comisión presidida por Pierre Laroque para el estudio de los problemas de la vejez. La idea de una política social, refleja un interés y una preocupación por el bienestar de los ciudadanos; en relación con la vejez, nace del convencimiento de que las condiciones de vida de los mayores no responden a sus necesidades ni a sus



aspiraciones. Así, el informe Laroque, pionero en la materia, señala la necesidad de inventar un modelo de vejez activa y autónoma, integrada en su marco natural de vida. No se trataba simplemente de unas mejoras económicas, de la asistencia sanitaria o de la asistencia social, sino de tener una visión global de la situación de los ancianos, proponiendo un nuevo modelo de intervención integral (Malagón, 2002).

A partir de los años sesenta, la política social para la tercera edad se ha ido desarrollando a distinto ritmo en función de las peculiaridades de cada país. Actualmente, existe una mayor preocupación por los mayores y por la satisfacción de sus necesidades, debido a que además de configurar un grupo numéricamente importante y un grupo con necesidades y problemas en aumento, estos se están empezando a organizar como grupos políticos independientes (Kahn, 1987). Sin olvidar que en estos momentos, son también el centro de muchas miradas por otras muchas cuestiones (relacionadas fundamentalmente con aspectos económicos) que hemos ido reflejando a lo largo de esta investigación.

Tradicionalmente la atención a las personas mayores se ha estructurado en torno a la asistencia sanitaria y los servicios sociales, siendo el eje fundamental el constituido por la asistencia médica. Se partía de la base de que existían unas redes informales de apoyo familiar, actuando los servicios sociales cuando las redes familiares fallaban. En la mayoría de los países europeos los servicios sociales y sanitarios conformaron dos sistemas independientes, aunque coordinados, sin observarse grandes diferencias en cuanto a la concepción que cada país tiene de la política social para la tercera edad, aunque si en los recursos destinados a tal fin.

La década de los ochenta, fundamentalmente, partir de la celebración de la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de 1982, supuso cambios importantes para este grupo de población. Así, se generaliza el sistema de pensiones y el acceso al sistema sanitario y se implanta un sistema público de servicios sociales, al menos en lo que se refiere a su conceptualización (Sancho y Rodríguez, 1999). Del mismo modo, desde finales de los ochenta, empiezan a tomar fuerza los enfoques comunitaristas que defienden las ventajas de ofrecer atención a las personas en su medio habitual fomentado la independencia, ampliamente teorizados y conceptualizados en otros países de Europa. Estas nuevas políticas quieren hacer del envejecimiento una experiencia positiva, a la que denominan *envejecimiento activo*, proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez.

Sin dejar de lado esta visión optimista de la vejez, no se puede obviar que el proceso de envejecimiento demográfico también conlleva el aumento del número



de ancianos que en los años finales de su vida necesitan de ayuda para desenvolverse en las actividades de la vida diaria (objetivo de la Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento. Madrid, 2002). Si bien la dependencia no es una consecuencia inevitable del envejecimiento, no es menos cierto que en edades avanzadas el riesgo de sufrirla se hace evidente. Hasta entonces a esta necesidad de atención a las personas mayores se le ha dado respuesta a través de la familia, fundamentalmente de las hijas, pero la sociedad demanda una respuesta social a este fenómeno pues la oferta del sistema público está muy lejos de la demanda y necesidad actual. A partir de este cambio conceptual, la intervención social se organiza en torno a la noción de “ayuda”, con el objeto de mantener y respetar todas las potencialidades y la autonomía de los individuos, apoyando así sus esfuerzos por permanecer en su medio habitual de vida (Lesseman y Martín, 1993). La promoción de las políticas comunitarias fue consagrada por la OMS, y el primer Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento (1982) dirige sus primeras recomendaciones a concretar estos planteamientos en el ámbito de la salud. Sin embargo, y a pesar del acuerdo unánime y compartido desde los ámbitos gerontológicos y de los responsables políticos, el desarrollo y la aplicación de los principios comunitaristas es escasa y deficiente.

En 1993 surge el Plan Gerontológico (INSERSO), en proceso de elaboración desde el año 1988, configurándose como referente y marco de actuación de los años noventa. Este Plan es el resultado de las reflexiones que, a finales de los 80, ponen de manifiesto la necesidad de abordar un diagnóstico más preciso de las necesidades que en este colectivo se producirán en años venideros y planificar las políticas de atención para un amplio período de tiempo. Su diseño, sus planteamientos sobre la integralidad de la atención, su sistematización en cinco áreas de actuación (pensiones, salud y asistencia sanitaria, servicios sociales, cultura y ocio y participación) sentaron las bases de posteriores programaciones. Hoy, prácticamente todas las Comunidades Autónomas y algunas administraciones locales disponen de sus propias planificaciones gerontológicas; otra cuestión es la calidad y desarrollo de las mismas.

La trascendencia histórica del Plan Gerontológico según Sancho y Rodríguez (1999), no ha residido tanto en su contribución al crecimiento y desarrollo de los servicios, como en su clarificación conceptual sobre la organización y formulación de respuestas a las cambiantes necesidades de las personas mayores y de sus familias. Paradójicamente, este último aspecto, el denominado *apoyo informal*, se aborda casi por primera vez en el Plan Gerontológico, en un país como el nuestro, considerado fuera de nuestras fronteras como “el paraíso del cuidado familiar”. Hasta ese momento, las necesidades de cuidado se resolvían en el ámbito de la familia (fundamentalmente, de las mujeres, hijas, hermanas o esposas), y no requería análisis ni demanda de atención. Es a partir de la publicación de este Plan cuando empiezan a proliferar las investigaciones sobre un asunto que, hoy día, es

candente (Sancho y Rodríguez, 1999). Hay que insistir que el papel tradicional asignado a las familias, y en especial a las mujeres, como cuidadoras de las personas dependientes ha quedado obsoleto. La inversión de la pirámide de población, los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de las mujeres a la esfera productiva componen un nuevo escenario en el que se hace imprescindible una revisión del sistema de atención para este colectivo. Si, además, añadimos la difícil situación económica a la que asistimos, materializada en los drásticos recortes en este ámbito, se hace aún más necesaria la aplicación de medidas que palien esta situación.

Ciertamente, el debilitamiento de las estructuras de apoyo informal tendrá un impacto particularmente importante en los países de régimen de bienestar mediterráneo, entre los que se encuentra España, ya que en este modelo el papel de las familias ha sido más importante a la hora de asumir el cuidado de las personas dependientes (Arriba y Moreno, 2009). Por otra parte, según las proyecciones demográficas de EUROSTAT, los cuatro países que tienen un menor crecimiento previsto en 2015 son: España, Italia, Grecia y Portugal, precisamente los países tradicionalmente más familistas. No obstante, algunos autores, señalan que la familia y, dentro de ella, el papel cuidador de la mujer, no es susceptible de cambios a corto plazo. Seguirán siendo las mujeres las que se ocupen de las personas dependientes, sea dentro de la familia o fuera de ella. Las diferencias que la mujer sigue presentando tanto en el ámbito laboral como en el familiar, tienen raíces culturales y éstas se han basado tradicionalmente en los principios de jerarquía y desigualdad. El individualismo como idea social (pilar básico sobre el que gira el sistema ideológico contemporáneo), no tiene validez cuando la sociedad no cuenta con suficientes resortes para resolver las situaciones de necesidad con instituciones específicas (Comas, 1995: 133). Mientras esto no ocurra la familia y la mujer seguirán teniendo importancia como institución asistencial.

El carácter innovador y de visión de futuro de este plan se refleja en otros muchos aspectos, tales como: el establecimiento de índices de cobertura de servicios previstos; medidas para el desarrollo de servicios alternativos; actuaciones dirigidas a la coordinación sociosanitaria; el enfoque de la perspectiva de género; la participación de las personas mayores, etc. En definitiva, este Plan refleja una homogeneización en los discursos sobre la vejez y sus necesidades entre los países más avanzados en políticas sociales y nuestro país (Sancho y Rodríguez, 2001). Sin embargo, se debe tener suma precaución cuando se habla de planteamientos homogéneos en los procesos de planificación de políticas públicas. En este caso concreto, programas y proyectos que incluyen actuaciones para personas mayores, se debe tener en cuenta, por un lado, que los sujetos destinatarios de las mismas se encuentran desigualmente posicionados en el tejido social; y, por otro, la consideración de la que se parte en relación a dichos sujetos, ya que éstos pueden

ser considerados consumidores de la oferta y/o sujetos de derechos políticos y sociales. Con otras palabras, sujetos de las políticas u objetos de las mismas.

El año 2000 ha marcado un punto de inflexión en las políticas sociales europeas como consecuencia de la estrategia adoptada en la cumbre de Lisboa (junio, 2000) para el período 2000-2010. Ésta persigue lograr una economía competitiva y dinámica, un desarrollo sostenible, empleo de calidad y cohesión social, enfatizando la necesidad de luchar contra la exclusión social. Esto supone un importante avance en la política social común. Más concretamente, la llamada *Estrategia de Lisboa* gira sobre diez ejes, entre los que debemos destacar las medidas encaminadas a la modernización de la protección social, que se concretan en el objetivo de la erradicación de la pobreza en el ámbito de la Unión Europea antes del año 2010, con acciones encaminadas al fomento de la participación en el empleo y el acceso a los recursos por parte de todos los ciudadanos, la prevención de los riesgos de exclusión, las actuaciones a favor de las personas más vulnerables y la movilización de todos los agentes implicados.

Este mismo año, en la cumbre de Niza (diciembre, 2000) se aprueba la puesta en marcha de los Planes Nacionales de Inclusión Social (que deberían ser aprobados por los Estados miembros antes de junio 2001), la Agenda Social Europea para el período 2001-2005 y alcanza el estatus jurídico formal el Comité de Protección Social que pasa a estar formado por dos miembros de la Comisión y uno por cada país miembro, conformándose como órgano asesor para promover la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea en políticas sociales de protección. El contenido de la Agenda Social Europea señala los objetivos básicos de la política social europea en materia de protección, que tendrán concreción más adelante, en el Consejo europeo de Estocolmo: 1) Incentivar el trabajo, dando prioridad a las políticas activas sobre las pasivas, procurando que el trabajo sea lo suficientemente rentable como para que la opción de la dependencia sea inestimada; 2) Conseguir que el sistema de pensiones sea seguro y suficientemente viable financieramente; 3) Promover la inclusión de los excluidos, incentivando el trabajo para los capacitados y la suficiente dotación de recursos para los dependientes; y, 4) Garantizar la viabilidad de una atención sanitaria de alta calidad, controlando más eficazmente el gasto y la gestión.

Las medidas acordadas en la cumbre de Niza se han concretado en nuestro país en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, el primero aprobado para el período junio de 2001-junio de 2003, y el segundo para los años 2003-2005. Su referencia es clave por la trascendencia que para España va a tener la puesta en marcha de una normativa unificada tanto a nivel comunitario como nacional y por las consecuencias que en el nivel más cercano a la ciudadanía puede producir. Así mismo, El Consejo de Niza supuso el impulso definitivo a la prolongación de la vida laboral, al establecer, entre otras, dos líneas de actuación:

a) la limitación o desaparición de cualquier incentivo a los trabajadores para abandonar sus puestos de trabajo a edades prematuras; y, b) la promoción de mecanismos que motiven la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación (De la Villa y López, 2008).

En este momento, además, tiene lugar una serie de procesos que se complementan en la misma dirección: la *Estrategia de Lisboa* como marco general que se desarrolla a través de la *Estrategia de Luxemburgo* para los temas de empleo, la Agenda Social de la Cumbre de Niza para los temas de protección social y la *Estrategia de Goteborg* que desarrolla la dimensión medioambiental de la Cumbre de Lisboa promoviendo el desarrollo sostenible. Por tanto, y paralelamente a estas medidas de tipo social, otras de tipo económico con trascendencia en lo social son motivo de recomendaciones por parte de la Unión Europea aprobadas en junio de 2002 (Comisión Europea). Concretamente, para España se señalan como ejes fundamentales la sostenibilidad del sistema de pensiones, la disminución del desempleo, el aumento del empleo en las mujeres, y el de la productividad y el control de la inflación. En todas estas cuestiones, España presenta déficits con respecto a las medias europeas, lo que implica la adopción de medidas para asegurar el bienestar social.

En este sentido, Manuel Castells (1997: 173-189) ante las nuevas características de la sociedad de la información y de la comunicación, sugiere una serie de medidas encaminadas a combatir dos problemas principales: el estímulo de las nuevas fuentes de productividad económica y la recomposición del tejido social amenazado por el individualismo y la marginalización de sectores significativos de la sociedad. Esas medidas serían: 1) Intervención estatal sobre las condiciones sociales de la productividad, sobre los sistemas de educación y formación para hacer posible la autoprogramación permanente frente a los cambios tecnológicos; 2) Reforma del empleo y del trabajo, mediante la reducción de las horas de trabajo y la consiguiente reducción de salarios, pudiéndose esto compensar mediante salarios indirectos, y creación de puestos sustitutivos; 3) Una nueva política para la vejez y el ciclo de vida: mantener en el trabajo todo el tiempo posible a las personas, servicios de cuidados personales que eliminen gastos en hospitalización y medicamentos; 4) La relegitimación de las instituciones de solidaridad mediante su descentralización y la participación en las políticas por parte de los ciudadanos y ciudadanas; y, finalmente, 5) Ampliar los mecanismos de solidaridad en la sociedad civil, lo que supone el tratamiento de los problemas en la propia sociedad, sin disminución de la responsabilidad estatal. Según el autor estas medidas ayudarían a que evolucione el Estado del bienestar hacia el Estado del “buen obrar”, como él lo denomina. Esta recuperación puede darse en las zonas de máximo contacto entre el Estado y la sociedad civil, es decir en los gobiernos locales y regionales. Estos serían los que podrían articular lo social, la cultura de sus territorios y la geometría variable de la economía global.

Por su parte, Esping-Andersen (2000: 78-95) realiza una interesante aportación mediante un programa de cinco puntos, que tiene como objetivo garantizar la competitividad de la economía europea manteniendo la cohesión social. Su consecución pasa por armonizar el mercado de trabajo, una mejor utilización del capital humano y una reorganización de las inversiones en protección social, de forma que se minimice la pobreza y se maximicen las posibilidades de las personas. Su programa se concreta en:

- Maximizar el papel de la mujer. El trabajo de las mujeres aportará dos beneficios importantes: una mejora de las economías familiares lo que servirá de colchón para las posibles inseguridades laborales, y la externalización de los servicios que las mujeres realizan en los hogares, lo que fomentará nuevos yacimientos de empleo.
- La erradicación de la pobreza infantil. La pobreza en las primeras edades de las personas provoca una disminución de la educación y aumenta el riesgo de dependencia de prestaciones sociales para las generaciones futuras. Las políticas de protección de las familias deben ser objeto público.
- Erradicación de la jubilación obligatoria. El autor aboga por una jubilación flexible, que aporte más años de cotización de las personas mayores y que proteja a los jóvenes que comienzan más tarde su vida laboral. La preocupación por el gasto que supone el mantenimiento del sistema de pensiones está siendo general en la mayoría de los países europeos: Diversos países, tienen procesos abiertos para su redefinición, que pasan por la medida de flexibilización de la edad que propugna este autor, y por ampliar el tiempo de cálculo de las pensiones. Se preveía que estas medidas tuvieran una fuerte contestación social, pero al margen de ésta, su aplicación (imposición) ya es una realidad.
- Una nueva combinación ocio-trabajo. La actual es rígida e impuesta. Se debería dejar decidir cuándo y cómo interrumpir la vida laboral, en aras de la profundización de las libertades humanas. Es partidario de relanzar la idea de los países nórdicos de los 70, y utilizada después por Claus Offe, de construir un sistema de cuentas de ocio y tiempo sabático durante todo el ciclo vital, dado que la filosofía que guió la introducción de la jubilación obligatoria a los 65 años está obsoleta.
- La redefinición de la igualdad. La pobreza o la exclusión puede superarse, pero existen grupos de población que pueden quedar instalados en la pobreza. La educación, las capacidades cognitivas y las redes familiares y de solidaridad son las mejores garantías frente a “la trampa de la pobreza”. Por ello, las estrategias de aprendizaje durante toda la vida unidas a los sistemas de garantía de rentas y

recursos básicos, deben ser los pilares que conformen la reestructuración de un sistema de protección para el futuro.

En esta línea, en las tres últimas décadas la corriente crítica de la demografía y de la gerontología ha propuesto que todas las personas tienen el derecho a disfrutar del éxito reproductivo y a vivir una vida digna. En la vejez esto se asocia a independencia y autonomía, y por ende, a la tenencia de recursos, los cuales son el resultado de la trayectoria vital y laboral de las personas y están determinados por la estructura política, económica y cultural de un país, y no por la elección racional de los individuos (Arrubla-Sánchez, 2010). Por tanto, la política social debe ser concebida no sólo como un producto de un voluntarismo político o de planteamientos técnicos estrictamente económicos, sino como el resultado de un proyecto de inclusión social que hace eje en la persona, en los grupos sociales y fundamentalmente, en la diversidad y heterogeneidad de los sujetos. Superar el enfoque reduccionista de las políticas sociales implica aceptar que no existen respuestas homogéneas para realidades diferentes y que la integralidad y flexibilidad de las políticas que ejecuta el Estado conforman una herramienta estratégica para revertir la exclusión social. Comprender la evidencia empírica de estos determinantes, garantizará una óptima toma de decisiones y, por tanto, actuaciones acordes con las necesidades reales.

Esta cuestión se hace especialmente relevante en momentos en los que se pone en entredicho las prestaciones sociales, en general, y las pensiones, en particular<sup>52</sup>. La crisis del Estado del bienestar y el auge de los mercados introducen nuevas ideas (ideología) como fundamentos para la organización de la atención y protección social de las personas mayores. Esto ha dado lugar al desarrollo en los diversos países de programas de actuación basados en esta nueva filosofía, que no es otra que el pensamiento neoliberal aplicado a la atención y protección social de los mayores. Claro ejemplo de ello es la privatización de los servicios sociales, en los que tradicionalmente ha participado e intervenido el sector privado, la novedad actual estriba en que ahora lo hace con ánimo de lucro. Rodríguez Cabrero (1998: 151), ya anunciaba que las políticas sociales de la Unión Europea tendían a defender la capitalización frente al sistema de reparto, lo que llevaría a una disminución de la

---

<sup>52</sup> Un elemento común de las políticas sociales de los países miembros de la Unión Europea, ha sido la especial protección de la que han sido objeto las pensiones (constituyen casi la mitad del gasto social en los países miembros) y las prestaciones por desempleo, (especialmente alto en España) (Rodríguez Cabrero, 1998: 145). Las pensiones han constituido un factor de reducción de la pobreza de las personas mayores, aunque subsisten todavía bolsas importantes de pobreza entre viudas ancianas y perceptores de pensiones no contributivas dadas sus bajas cuantías. Por su parte, las prestaciones por desempleo, los resultados vienen determinados por las coyunturas económicas de los países, en el caso de España con grandes bolsas de personas desempleadas, el tratamiento que se ha dado es errático y de tipo progresivamente asistencialista.

intensidad protectora. Esto va unido a una magnificación del fraude y al aumento de las exigencias de la responsabilidad individual, lo que ya es visible en algunas políticas que persiguen reforzar el papel de la familia como entidad protectora. La tendencia privatizadora no ha quedado al margen de la agenda europea, aunque estaba limitada por el temor a la respuesta social, conflictos y protestas que pudiera generar, lo que supone un riesgo de deslegitimización política y un posible “suicidio político” para la línea política que la impulsara, parece que esta tendencia ha tomado fuerza en los últimos años legitimada por un conjunto de factores que aunque guardan relación no son la causa de esta situación, nos referimos al envejecimiento de la población .

Es necesario replantear la protección social para que responda de manera inmediata a las consecuencias de las transformaciones demográficas y, a su vez, anticipe las respuestas a las demandas de una población en proceso de cambio (CEPAL, 2012). En este marco se precisa de un Estado proactivo, que asuma un rol más protagonista y dinámico con un doble objetivo: por una parte, intentar prevenir los efectos del rápido envejecimiento de la población en los sistemas de protección social; y, por otra, introducir nuevos dispositivos que permitan incrementar la cobertura y calidad de estos sistemas para atender las necesidades de las personas durante toda su vida, especialmente frente a riesgos conocidos y nuevos desafíos. No se puede obviar, que los cambios económicos y sociales vinculados a las transiciones post-industriales han traído consigo nuevos riesgos y necesidades que afectan a las personas a lo largo de su trayectoria vital, demandas potenciales que han sido agrupadas como nuevos riesgos sociales (Taylor-Gooby, 2004). Como señala Subirats y Pérez (2011), se debe apuntar a modificar la perspectiva de las políticas sociales en general pero específicamente las dedicadas a las personas mayores, incorporando una perspectiva no sólo individual, sino también familiar y comunitaria; y al mismo tiempo buscando lógicas más de acompañamiento vital que de intervención puntual, reorganizando los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y más próximos a las personas mayores. En definitiva, pensando más en cómo abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas, que en las lógicas sectorializadas y especializadas que caracterizan las políticas sociales hoy en día.

El futuro de las políticas sociales europeas, según Rodríguez Cabrero (2002b: 112-113) es incierto y negativo al caracterizar dichas políticas por la dependencia de la integración económica, la subordinación a las políticas sociales estatales y una reducción al papel de promoción o regulación en los países miembros. El papel jugado hasta ahora por la Unión Europea, si bien ha dado resultados en los ámbitos de la movilidad y género, salud laboral o formación profesional, no ha conseguido avances importantes en otras como la discriminación o la lucha contra la pobreza. La persistencia de los diferentes modelos de Estados de bienestar en la Unión Europea y la debilidad de la política social común hacen pensar que el futuro se



presenta lleno de tensiones y contradicciones que sólo la capacidad de coordinación y de aprendizaje recíproco podrá superar. Desde este punto de vista, el modelo social europeo es un objetivo a largo plazo<sup>53</sup>, cuya consecución no puede quedar exclusivamente en manos de los gobiernos nacionales, ni de la propia Comisión Europea, sino de la sociedad civil europea y de las organizaciones sindicales y sociales que promuevan el desarrollo de un conjunto de derechos sociales que no garanticen sólo unos ingresos mínimos, sino la sanidad, la vivienda, la educación y el empleo en sentido amplio. Todo esto supondría superar la protección social asistencial y avanzar hacia una extensión y profundización de los derechos sociales en el ámbito de la Unión Europea.

### **2.3.5. EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PROTECCIÓN UNIVERSAL Y SOLIDARIA A LAS NECESIDADES INDIVIDUALES, FAMILIARES Y COLECTIVAS**

La Seguridad Social se podría definir de forma general, como el conjunto de programas que bajo la tutela del Sector Público ofrecen a los ciudadanos pagos en efectivo o prestación de servicios, cuando se les presenta una deficiencia en sus ingresos o sufren incapacidad física para generarlos. Es decir, protege a los ciudadanos de una serie de riesgos que se presentan de forma ineludible en una determinada sociedad. Estos riesgos sociales se caracterizan por ser individuales y

---

<sup>53</sup> Alarcón (1997: 186) identifica varios posibles modelos de integración de las políticas europeas con el objetivo de avanzar hacia la “Europa social”. Éstos son: a) Modelo “Europa a la carta”, por el que unos países están de acuerdo y ratifican los acuerdos y otros no. Esto contradice claramente el Tratado de Maastricht que en su artículo B ordena “mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo”, lo que significaría no diversificar la normativa aplicable; b) Modelo “Europa a varias velocidades” por el que se establecerían iguales objetivos para todos los países, a los que cada uno llegaría según sus peculiaridades; y, c) Modelo “Europa a geometría variable”, en el que se propondrían los mismos objetivos para todos los países, pero permitiendo algunas excepciones siempre que no afectaran a los derechos fundamentales de las personas. Estos derechos, que deberían ser formulados explícitamente serían manifiestos e indiscutibles, permanentes y de aplicación a todos los países, y a todas las personas, comunitarias y no comunitarias, siempre que vivan en la Unión Europea.



personales, y se traducen en un defecto de ingresos y/o un exceso de gastos, dando lugar a situaciones de necesidad. Entre los riesgos más típicos están el desempleo, la vejez, la enfermedad o accidente, las cargas familiares o la muerte (INAP, 2008).

El artículo 2 de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS) establece que el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por realizar una actividad profesional o por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley. La protección se configura a través de un conjunto de prestaciones para prever, reparar o superar el estado de necesidad del beneficiario derivado por la actualización de una determinada contingencia. La regulación de la acción protectora a nivel general se establece en el capítulo IV del título I de la LGSS, y en el capítulo III del título II para el Régimen General; la acción protectora depende en cada momento de la política legislativa concreta que determine el nivel de protección<sup>54</sup>.

La legislación impulsada bajo el principio contributivo, que servía para financiar el sistema básico de protección, fue la base de la Seguridad Social. La obligatoriedad de la contribución posibilitó su consolidación y su aceptación por parte de empresarios, trabajadores y Administración Pública. De esta manera, la intervención estatal quedó también legitimada, lo que permitió ejercer la acción protectora de forma continuada en situaciones que afectaban a los trabajadores en contingencias como enfermedad, viudedad o vejez. Resultado de todo ello fue la obtención de una mayor estabilidad económica y política mediante la institucionalización de los derechos sociales (Ochando, 1999: 46). La Seguridad Social, por tanto, constituye una pieza básica dentro del sector público, y su repercusión económica, social y política ha supuesto el origen y núcleo esencial del

---

<sup>54</sup> Conforme al artículo 38 de la LGSS, la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social comprenderá: asistencia sanitaria; recuperación profesional; prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores con cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente; invalidez no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; muerte y supervivencia; prestaciones familiares, en sus modalidades contributiva y no contributiva; prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente. Igualmente, y como complemento de las prestaciones anteriores, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social. Este conjunto de prestaciones configura la acción protectora del RGSS, teniendo los Regímenes Especiales distintas variaciones en el nivel de cobertura en función de sus peculiaridades, si bien bajo el principio de tendencia a la unidad con el Régimen General; diferencias que no son discriminatorias, pues responden a las posibilidades financieras del Sistema.

Estado del bienestar. Se podría decir que uno de los fenómenos más importantes, por su trascendencia social y económica, que se ha producido en las sociedades desarrolladas en las últimas décadas ha sido el aumento y la expansión de los sistemas de Seguridad Social.

Aunque el proceso ha sido bastante generalizado, su crecimiento ha dado lugar a una amplia gama de estructuras que configuran los actuales sistemas de Seguridad Social. Los riesgos cubiertos, los niveles de prestaciones y las técnicas de financiación difieren de unos países a otros. Sin embargo, se reconocen, en un plano teórico, dos sistemas de Seguridad Social bien diferenciados: 1) *el modelo profesional o continental o de seguros sociales* (sistema bismarkiano), que se configura como un sistema estructurado alrededor de un conjunto de riesgos propios de los trabajos. Aparece bajo el mandato de Bismark en Alemania a finales del siglo XIX y protege únicamente a los trabajadores o población laboral asalariada (aunque se extiende a otros grupos de la población, con muchas limitaciones). Es el salario el que determina la cotización a aportar a las arcas de la Seguridad Social y la prestación que se puede recibir; y, 2) *el modelo universal*, cuyo objetivo es cubrir a todas las personas y necesidades, adecuando la prestación para proporcionar un nivel de renta mínimo para la subsistencia de todos los beneficiarios. Este modelo surge tras la segunda Guerra Mundial, a partir de las propuestas del informe Beveridge y de la política del Presidente norteamericano Roosevelt, así como de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y la incorporación de los principios y derechos de Seguridad Social en las Constituciones.

La principal diferencia entre ambos modelos estriba en la protección dada. El modelo universal no pretende proteger riesgos diversos con distintos seguros, sino que ampara un único riesgo, el estado de necesidad, mediante una protección uniforme concedida a toda la población. No obstante, las diferencias se van reduciéndose a medida que la Seguridad Social se extiende por los países desarrollados<sup>55</sup> convergiendo en colectivos y riesgos cubiertos. Aún así, los sistemas de seguridad social han tenido en la mayoría de los países de nuestro entorno una evolución similar y no siempre equilibrada, pasando de ser una institución de asistencia social o de previsión social a un sistema estructurado que ha ido incrementando su ámbito de protección. Esta evolución está estrechamente relacionada con los cambios económicos, sociales y políticos producidos. La Unión Europea aunque no pretende armonizar los regímenes de los Estados miembros, sí coordinarlos para garantizar los derechos de las personas que se desplazan entre los

---

<sup>55</sup> Esta expansión estuvo impulsada por la etapa de fuerte crecimiento económico que atraviesa el mundo occidental tras la segunda guerra mundial y hasta los primeros años de la década de los setenta, así como a la aceptación de la Seguridad Social como un derecho básico de la población en los diferentes foros y organizaciones internacionales.

países miembros<sup>56</sup>, siendo cada Estado miembro responsable de la organización y financiación de su propio sistema de protección social.

Actualmente, la armonización de regímenes no sería viable debido a las grandes diferencias de nivel de vida que existen entre los Estados miembros así como entre los países que se ha incorporado recientemente. Además, existen países con niveles de vida similares que cuentan con sistemas de seguridad social diferentes, los cuales son el fruto de tradiciones arraigadas en la cultura nacional y de preferencias de los distintos Estados. Ante las dificultades para conseguir la armonización, las resoluciones adoptan la expresión de “convergencia”, en el sentido de que los diferentes países miembros deben tratar de que las medidas que vayan tomando se enfoquen hacia un punto de vista común (Estivill, 1997: 166). En este sentido se expresa el Documento Marco de la Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa, Latinoamérica y el Caribe (2002), cuando afirma que *“la fórmula europea de seguridad social no es alcanzar la uniformidad sino la cohesión, instrumentada no sobre la base de una regulación idéntica sino de unos grandes objetivos a los que cada país ha de acceder de acuerdo con sus propios criterios y medios técnicos”* (Montoya, 2003: 31). En esta línea, las organizaciones que agrupan a los diferentes Estados (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité para el Empleo, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, etc.), elaboran planes y recomendaciones que tienen un importante peso en la planificación de las políticas nacionales. Así mismo, la expresión “modelo social europeo”<sup>57</sup> ha sido utilizada abundantemente en diferentes documentos de la Unión Europea, a pesar de que “lo social” se consideraba en ese modelo como complementario del resultado de las políticas comunes económicas (Vila, 1997: 112).

En el caso de España, es la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, la primera norma de Seguridad Social que introdujo protección en materia de riesgos profesionales como son los accidentes de trabajo. Desde entonces, la evolución de

---

<sup>56</sup> Las disposiciones comunitarias en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros están recogidas en el Reglamento 1408/71 y en el Reglamento de aplicación 574/72. Establecen normas y principios comunes que todas las autoridades nacionales deben respetar. Con ello garantizan que las distintas legislaciones nacionales no penalicen a las personas que ejercen su derecho a desplazarse y a permanecer en la Unión Europea y en el Espacio Económico Europeo: corrige los aspectos de las legislaciones nacionales que pueden tener efectos no deseados para las personas trabajadoras migrantes y sus familias. Su objetivo general es proteger a los ciudadanos y ciudadanas europeas que trabajan, residen o permanecen en otro Estado miembro.

<sup>57</sup> Los valores compartidos que forman parte del modelo social europeo están contenidos en el Libro Blanco (1994) y son: la democracia y los derechos individuales, la libre negociación colectiva, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos y la asistencia social y la solidaridad.

aquellos primeros seguros sociales del primer tercio del siglo XX, que protegían a colectivos muy específicos y ante situaciones de necesidad muy concretas, ha pasado a un sistema de protección universal a todos los ciudadanos que contempla un amplio conjunto de contingencias y se caracteriza por ser:

1. Profesional: al delimitar como sujetos protegidos a categorías determinadas de la población, aunque se observa una clara tendencia a la universalización del sistema (asistencia sanitaria y prestaciones no contributivas).
2. De base contributiva: su financiación reposa prioritariamente en cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, utilizando para ello un sistema de reparto. Sin embargo, algunas de sus prestaciones son universales, como es el caso de la prestación sanitaria.
3. De gestión pública: se lleva a cabo bajo responsabilidad directa del Estado y se efectúa por entes instrumentales del mismo. Junto a este esquema público, hay que contar con la participación, en régimen de colaboración, de otras unidades de naturaleza privada.

Sin embargo, el desarrollo de la Seguridad Social no ha podido dejar al margen las dificultades económicas y de empleo que se han producido en los últimos años, y el futuro incierto que surge como consecuencia de la evolución demográfica. De forma que los cambios en la pirámide de población, el aumento de la esperanza de vida, el descenso de la población activa, el incremento del desempleo, las necesidades financieras, el incremento de las tasas de dependencia, entre otros factores, podrían tener una repercusión en la sostenibilidad financiera del Sistema. En este complejo contexto económico y social, surge la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre *Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social*, que introduce importantes modificaciones tanto en la estructura del sistema como en su acción protectora, resultando significativa (y controvertida) la nueva regulación de la pensión de jubilación, de viudedad y de orfandad, así como la integración del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Régimen General a partir del 1 de enero de 2012.

Haciendo un poco de historia conviene recordar que los primeros sistemas de protección mutualistas que surgen en los gremios medievales y cofradías se centran en la prestación de recursos a aquellos agremiados y cofrades que, entre otras causas, debido a su edad avanzada (vejez, enfermedad) no podían trabajar con el mínimo rendimiento exigible para poder atender a su propia subsistencia. Estos primeros sistemas de protección social, más bien de solidaridad, se dirigen a atender situaciones en las que el individuo no puede valerse por sí mismo, institucionalizándose fuera del grupo parental para socorrer la pobreza extrema.

Posteriormente, son vinculados a la prestación del trabajo no alterándose prácticamente hasta la aparición de la jubilación forzosa.

La quiebra en el siglo XVIII del sistema de solidaridad viene dada por la aparición de la Ilustración, contraria a toda forma de asociación que pudiera mediar entre particulares y Estado. Ello coincide cronológicamente con la desamortización eclesiástica y civil de los ayuntamientos que, hasta entonces, habían atendido a aquellas personas que permanecieron al margen de este sistema. Los primeros programas de lo que hoy entendemos por protección y que durante mucho tiempo se denominaron “de seguridad social”, fueron implantados por Alemania a partir de 1883 (Picó 1996: 39) y se concretaron en prestaciones por enfermedad (1883), por accidentes de trabajo (1884) y por vejez e invalidez (1889), teniendo como antecedentes las Leyes de Pobres del Reino Unido (1834), que aunque su objeto era mantener el orden social, contribuyeron considerablemente a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de las primeras grandes industrias. Entre 1883 y 1932, es decir, en apenas cincuenta años, se crearon en todos los países, en los que el empleo regular retribuido se había convertido en la situación normal de la vida laboral, diversos sistemas de seguros sociales, pero con un rasgo común: su carácter nacional, colectivo y obligatorio (De Swaan, 1992: 180). Su finalidad era compensar la pérdida de ingresos por causas ajenas y remediar las adversidades que afectaban a los trabajadores que no podían superar por sus propios medios.

En España, el punto de partida de las políticas de protección se sitúa en la Comisión de Reformas Sociales (1883) encargada de estudiar la mejora y bienestar de la clase obrera como iniciativa burguesa para gestionar la grave crisis social del país. Previamente, la sociedad burguesa propone la previsión individual mediante el ahorro lo que llevó a la promoción estatal de las Cajas de Ahorro (cuyo origen eran los Montes de Piedad). Esto no fue suficiente y el Gobierno autoriza la creación de asociaciones obreras mutualistas y corporativas, precursoras del mutualismo contemporáneo, creándose en 1883 la Comisión de Reformas Sociales. En 1900, se crea el primer seguro social y en 1908, con la Ley de 27 de febrero, se crea el Instituto Nacional de Previsión. Se trataba de establecer un sistema de seguros voluntarios que permitiesen “difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensión de retiro” y que preparase el camino a una posterior implantación de regímenes obligatorios.

Posteriormente, los mecanismos de protección dan lugar a una serie de seguros sociales para los trabajadores diseñados con la intención de neutralizar la pujanza del primer Movimiento Obrero. Entre éstos destacan: la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 de estricta responsabilidad patronal que protege a las mujeres y a los menores en el trabajo; las Leyes de 1919 creadoras del Retiro Obrero, primer seguro obligatorio financiado mediante cotizaciones de los empresarios y bonificaciones estatales, lo que constituye la creación del sistema de la Seguridad

Social en nuestro país, que además cuenta entre sus competencias con la promoción de viviendas baratas, subsidios de subsistencia y créditos, las asociaciones obreras y la mediación en conflictos. Esto supone una ampliación y diversificación de la protección en los ámbitos sanitario y económico de los trabajadores y sus familias; el Seguro de Paro Forzoso (1931), el Seguro de Enfermedad (1942); y, el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (1947). Por tanto, es a partir de la segunda Guerra Mundial cuando se produce el gran desarrollo de los Sistemas de la Seguridad Social mediante su extensión al conjunto de la población y a la ampliación de su cobertura (Díaz, 1989).

Sin embargo, la protección dispensada por estos seguros se mostró insuficiente, lo que llevó a la aparición de otros mecanismos de protección articulados a través de las Mutualidades laborales, organizadas por sectores laborales y cuyas prestaciones tenían como finalidad completar la protección preexistente. Dada la multiplicidad de Mutualidades, este sistema de protección condujo a discriminaciones entre la población laboral, además de graves desequilibrios financieros, haciendo muy difícil una gestión racional y eficaz. A las imperfecciones del modelo protector español, hay que añadir las diferencias existentes en relación con los estándares de protección del resto de países de la Europa occidental. Éstas perdurarán largo tiempo, incluso cuando tras el Plan de Estabilización de 1959, en la década de los sesenta, se produjo un amplio crecimiento económico dado la apertura al exterior de nuestra economía (Cercas y Velarde, 1999).

El tránsito de los seguros sociales a un sistema de Seguridad Social tiene su consagración jurídica en la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963, cuyo Texto Articulado I, llamado Ley de la Seguridad Social, fue aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966. Esta Ley, modificada por la Ley General de la Seguridad Social de 1972, tuvo vigencia hasta la reforma de la Seguridad Social de acuerdo con la Constitución, y recogió como innovación la sustitución del sistema financiero de capitalización por el sistema de reparto. De forma que, si se encuentra equilibrado, en cada instante de tiempo las pensiones de los jubilados se deberían financiar mediante las cotizaciones de los trabajadores coexistentes con ellos. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo de transferencia intergeneracional de recursos, con un tipo único de cotización, gestión pública y participación del Estado en la financiación. No obstante, este nuevo sistema de reparto, coexistió en el tiempo con antiguos sistemas de cotización alejados de los salarios reales de los trabajadores y carentes de revalorizaciones periódicas, en consecuencia, la tendencia a la unidad no se plasmó debido a la existencia de múltiples organismos superpuestos. El siguiente hito normativo es el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1974, que refunde y armoniza los textos vigentes en materia de Seguridad Social y de protección por desempleo.

A partir de 1975 se inició una corriente de opinión sobre la necesaria reforma de la Seguridad Social, crecida en su presupuesto y papel económico. La reforma se inició con la publicación de un libro blanco en abril de 1977 y la creación de un Ministerio de Sanidad y Seguridad Social para deslindar, provisionalmente, dichas funciones del Ministerio de Trabajo. Pero el verdadero modelo protector arranca en España con los Pactos de la Moncloa, también en 1977, que tratan de conjugar la consolidación de los derechos sociales iniciada en la etapa franquista con el desarrollo de la Seguridad Social y la interrelación con la crisis económica internacional<sup>58</sup>. Así mismo, la Constitución española de 1978, reconoce el derecho a la seguridad social, y lo hace en el capítulo III, de los Derechos y Deberes Fundamentales, artículo 41, con el siguiente texto: *Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo. La asistencia y prestaciones serán libres.* Este texto consagra el principio de universalidad de la seguridad social, y hace especialmente hincapié en el problema del desempleo, situación que en aquel momento era uno de los principales problemas del Estado. De esta forma, del texto constitucional se puede extraer un compromiso directo del Estado en lo concerniente a la realización de la protección social, es decir, la Seguridad social es una función estatal como servicio público que es, habiéndose de interpretar en un sentido amplio, como *conjunto protector integrado por técnicas de previsión social, asistencia pública, asistencia social y servicios sociales.*

Consecuentemente, el modelo español de Seguridad Social se articula en distintos niveles: 1. Nivel básico, que se asienta sobre los principios de universalidad, igualdad y gestión pública e integrado por un régimen general y diversos regímenes especiales; 2. Nivel complementario (voluntario), cuya finalidad es completar cuantitativa y cualitativamente el nivel básico, basándose en el principio de libertad de iniciativa privada. En este sentido, destacar la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, aparte de otros sistemas de previsión voluntaria; y,

---

<sup>58</sup> Entre las principales medidas acordadas, destacamos: el control y aprobación parlamentaria de los presupuestos de la Seguridad Social; modificaciones en la cotización, introduciendo criterios de progresividad en función de los salarios reales; aumento de la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social, pasando del 3,6% en 1977 al 8,2 en 1978, con el compromiso de llegar al 20% en 1983; aumento de la masa salarial del 30% de las pensiones para el año 1978, con distribución inversamente proporcional para favorecer a las más bajas; compromiso de equiparación de las prestaciones del Régimen Especial Agrario a las del Régimen General, de forma progresiva; e, inclusión de las prestaciones de orientación familiar y psiquiátrica en el ámbito de la Seguridad Social (Feliipe, 2004). No todos estos compromisos fueron cumplidos, y aquellos que se cumplieron, fue de forma insuficiente. Sin embargo, se reconoce el esfuerzo que se produjo en el gasto de las pensiones, con un aumento del 30%, en dos revisiones, y lo que es más destacable, en un contexto económico de inflación del 22% (CCOO, 1990: 166).



3. Dentro de la Seguridad Social entendida en sentido amplio, se incluyen dos mecanismos protectores adicionales al nivel público básico: a) los Servicios Sociales, que ofrecen prestaciones técnicas de carácter colectivo (atención especial a minusválidos, mantenimiento de hogares para la tercera edad, etc.) y b) la Asistencia Social, que se dirige a dispensar “servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de emergencia, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones” (art. 55 LGSS ).

Así mismo, el artículo 50 de la Constitución relativo a las pensiones y los servicios sociales y que se encuentra en el mismo capítulo de Derechos y Deberes Fundamentales. Se expresa así: *Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Así mismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.* Se resalta así la preocupación por la protección de las personas mayores, aunque es cuestionable si las pensiones que se han desarrollado responden a la normativa constitucional de ser adecuadas y garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos, dado que las cuantías de las pensiones no contributivas son de muy baja cuantía.

Con el Real Decreto 36/1978 se centra la gestión en cuatro entidades gestoras: 1) Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), para las prestaciones económicas; 2) Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), para las prestaciones sanitarias; 3) Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), para los servicios sociales complementarios de la Seguridad Social, en materia de personas mayores y con discapacidad; y 4) Instituto Social de la Marina, para las prestaciones relacionadas con las actividades del mar. Además, se crea una única Tesorería General de la Seguridad Social como medio de integrar la organización financiera y con un objetivo claro de racionalizar el sistema, hasta entonces disperso y descoordinado.

En los años 80 los problemas de la Seguridad Social se acrecientan fundamentalmente por: a) el retraso de la reestructuración del sistema de protección, se ha dado prioridad a las políticas de reestructuración industrial para frenar las reivindicaciones populares y el aumento del desempleo; y, b) la alta incertidumbre sobre su estabilidad. Ello dará lugar al surgimiento de una serie de medidas, entre las que cabe señalar la creación de la Comisión para el Análisis y la Reestructuración de la Seguridad Social que concluye con el Acuerdo Nacional sobre el Empleo de 1982 y la publicación del “Libro verde”, que abre importantes debates con los agentes sociales. Las principales críticas del sistema se centraban en: la falta de cobertura social en amplios grupos de la población, especialmente, en el alto



número de personas que carecían de pensión; las cuantías claramente insuficientes de las pensiones para subvenir los gastos de la vida; la existencia de un importante nivel de fraude, sobre todo, por el aumento vertiginoso de las pensiones por invalidez y la confusión contable por deficiencias en la gestión; y, la limitación de la actuación en el campo de la Sanidad<sup>59</sup> generada en 1981 cuando el Ministerio cambia de nombre y pasa a llamarse Ministerio de Trabajo, Sanidad y Consumo.

En 1984, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce como uno de los derechos básicos del hombre en la Declaración de los Derechos Humanos la protección que la Seguridad Social ofrece. De esta manera, la Seguridad Social se convierte en un componente estructural de nuestras sociedades, sin la cual no se entiende su calificativo, tan discutido en estos momentos, de Sociedad del Bienestar, al tiempo que debe considerarse, desde el punto de vista económico, como una parte integrante del gasto del sector público. Como señala Esping-Andersen (1993): *“El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como mercancías. La estratificación social es una parte esencial de los estados, se supone que la política social aborda los problemas de la estratificación, pero también los produce”*.

En este mismo año 1984, se promueve el Acuerdo Económico y Social, con la finalidad de mejorar las pensiones<sup>60</sup> y el aumento de la cobertura de desempleo. Así mismo, la Ley 31/1984 de Protección por Desempleo y el Real Decreto Ley 3/1989 de Medidas adicionales de carácter social, impulsan algunas medidas importantes como la creación de la prestación asistencial que protege especialmente a las personas mayores de 52 años y a las que tienen cargas familiares después de haber

---

<sup>59</sup> El sector sanitario aumenta y se encarece por dos motivos principalmente: el aumento de las personas protegidas y el mayor coste que representa el abordar mejoras tecnológicas y el aumento del capital humano necesario. En esos años, se tiende a la universalización de las prestaciones sanitarias, pasando de cubrir al 81% de la población en 1975 al 86% en 1982. El sistema de la Seguridad Social se expande: en 1975 representa el 9% del PIB, y en 1982 el 12% (De Miguel, 1998: 224). La financiación es mixta: cotizaciones de las personas trabajadoras y empleadoras (85% del total), más las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, que aumenta pasando de 4% en 1975 al 17% en 1981, como forma de reforzar la creación de empleo. Las prestaciones sociales suponen dos tercios del total de su presupuesto y las prestaciones sanitarias el tercio restante.

<sup>60</sup> Las pensiones es el capítulo que más aumenta dentro de las prestaciones económicas: en 1992 suponen el 8,1 del PIB, con un incremento entre 1980 y 1992 del 41%, pasando de 4,4 millones de pensiones en 1980 a 6,5 en 1992. Dentro de éstas, las pensiones de viudedad son las que más crecen (el 63%), siendo las de jubilación las más numerosas (aumentan un 37%). Otro grupo importante de prestaciones económicas que aumenta en este período es el de desempleo debido a la crisis económica; el gasto total pasa del 2,1% del PIB en 1982 al 3,2% en 1992, y las personas que los perciben pasan de 0,8 millones de personas en 1981 a 1,9 millones de personas en 1994 (De Miguel, 1998: 305).

agotado la prestación contributiva. Además, evita la interrupción de la contribución a la Seguridad Social, lo que producía graves trastornos para los derechos a la jubilación.

De manera general, se puede afirmar que en la década de los ochenta se consiguen las siguientes mejoras en el ámbito de la protección social: a) progresiva equiparación de las prestaciones entre los Regímenes Especiales y el General y de estos con las bases de cotización de los salarios reales; b) establecimiento en las pensiones mínimas de vejez e invalidez de un complemento por cónyuge a cargo; c) ampliación de la asistencia sanitaria a familiares de las personas titulares de la protección de la Seguridad Social; d) implantación de modalidades de jubilación parcial y anticipada con contratos de relevo; e) reconocimiento, a efectos de cotización, de los años pasados en prisión por razones políticas o sindicales; f) extensión del derecho de pensión de viudedad a los viudos; g) aumento importante de las cuantías de las pensiones asistenciales (se triplica), aunque el número de personas perceptoras disminuye, las revalorización de las pensiones se hará en función de la variación del índice de precios al consumo; f) establecimiento de un tope máximo en las pensiones y una eliminación parcial del tope de las bases máximas de cotización; g) ampliación de los períodos necesarios para acceder a las prestaciones y para el cálculo de las pensiones; y, h) la simplificación de la estructura de la Seguridad Social y el inicio de la separación de las funciones de financiación, de forma que, las prestaciones de carácter contributivo se fuesen financiando a cargo de las cotizaciones sociales, mientras que las de naturaleza no contributiva encontrasen su cobertura financiera en la ampliación general. Este proceso va a permitir la progresiva generalización de la asistencia sanitaria. Esta extensión de las prestaciones a colectivos no cubiertos dio lugar a una mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social.

En el capítulo de pensiones, se produce en 1985 una primera pero significativa reforma para controlar los incrementos del gasto de cara a su sostenibilidad y se reordena la concesión de beneficios conforme a criterios más sólidos y equitativos. De este modo, se aprueban:

1. La Ley 26/85 reformó el sistema tradicional de pensiones, con el objetivo de establecer un mayor equilibrio y proporcionalidad entre el esfuerzo realizado por los cotizantes y las prestaciones generadas y mejoró la acción protectora estableciendo la revalorización anual de las pensiones. Esta ley fue la primera gran reforma de las pensiones que ampliaba el periodo mínimo de cotización de 10 a 15 años para tener derecho a una pensión contributiva. La base de cálculo de la pensión se ampliaba a los últimos 8 años cotizados, desde los dos últimos años que se consideraban hasta la reforma y exigía habiendo cotizado al menos dos años antes de la jubilación y marcaba los 65 años como edad base para la jubilación. Con el objetivo de mejorar la organización del sistema reduce el

número de Regímenes de la Seguridad Social (de doce a seis) y señala, por primera vez, la revalorización de las pensiones con arreglo al aumento del IPC. Realmente, esta norma legal era una ley que abarataba la cuantía de las pensiones, que dificultaba el acceso a la pensión contributiva y que fue duramente criticada por las organizaciones sindicales, no contando con el consenso social ni político, e incluso, fue el motivo de una huelga general convocada por CCOO. El resultado de esa reforma fue el aumento del número de pensiones en 450.000 y el ahorro del pago de otras 150.000. Entre 1980 y 1985, el número de pensiones pasó de 4,4 millones a 5,4 millones y de suponer un gasto del 5,77% del PIB pasó al 7,52%, con un gran número de pensiones por incapacidad, requisitos que se endurecieron en esta reforma. El esfuerzo en ese período fue muy importante a nivel presupuestario: entre 1982 y 1995 el gasto en pensiones pasó de 1,3 billones de pesetas a 1,6 billones, lo que representa la cuarta parte del gasto público total. No se puede hablar de un aumento del Estado del bienestar sino más bien de un gran esfuerzo por aumentar el gasto (Sánchez, Molina y Frutos, 2001: 9). A efectos de cambio legal y objetivo conseguido, la huelga fue un fracaso, dado que la reforma de pensiones siguió adelante y entró en vigor en 1986 cambiando los criterios de concesión de las pensiones de jubilación.

2. La Ley General de Sanidad 14/1986, que universalizó el derecho a toda la población (estaban excluidos más de seis millones de españoles) y modernizó el modelo sanitario. Esta Ley supone la configuración descentralizada del sistema de salud, integrado por los diversos servicios sanitarios de las comunidades autónomas, quedando el INSALUD, entidad gestora de la Seguridad Social, como organismo gestor para las comunidades que no tuvieran transferidas las competencias en materia sanitaria (actualmente todas transferidas). En 1989 se produce la Reforma de la estructura financiera, lo que supone la separación entre los niveles contributivo, que pasa a financiarse únicamente con las cotizaciones de los trabajadores y el nivel no contributivo que se financiará a través de los impuestos. Esta medida se relaciona con la instauración de la asistencia sanitaria universal mediante el Real Decreto 1088/1989, financiada enteramente mediante impuestos, y la creación de las pensiones no contributivas, en sus modalidades de invalidez y jubilación mediante la Ley.
3. La Ley 26/90, que estableció por primera vez en España pensiones no contributivas de vejez e invalidez en favor de personas que, aunque no habían cotizado, se encuentren en situación de necesidad y universalizó las prestaciones de protección a la familia y de los Servicios Sociales. Esta Ley articula también en el sistema la protección familiar no contributiva para toda la población con bajos recursos económicos, y con especial atención a los hijos/as con discapacidad ya que ésta no se condiciona al nivel de renta.

Sin embargo, y a pesar de la relativa universalización producida entre 1975 y 1990, el nivel de protección sigue estando por debajo de los demás países de la CEE, con prestaciones insuficientes y la consiguiente falta de efectividad. Así mismo, hay que destacar el inicio de la privatización de servicios que se produce con la expansión de la producción privada de servicios financiados por el Estado, sobre todo, en los ámbitos educativo y sanitario. Paralelamente se asiste al surgimiento de asociaciones y fundaciones, lo que supone el auge del sector voluntario en la producción de los servicios públicos (Rodríguez Cabrero, 1994: 176). Estas medidas suponen pasar de un sistema basado en la cotización a otro de carácter universal, esto es, de prestaciones sólo para las contingencias de vejez y enfermedad a la práctica cobertura total, luego, también supone un incremento de gasto muy importante. Para tratar de limitarlo se establecen una serie de medidas:

- El Real Decreto Legislativo 1/1992 (llamado el “decretazo”) y la Ley 22/1992 de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, que establecen un endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones no contributivas y a las de desempleo. Respecto a esta última contingencia, las medidas adoptadas suponen el aumento del tiempo de cotización para acceder a las mismas prestaciones y modifica a la baja las cuantías a percibir.
- Se crea la Unidad de lucha contra el fraude en 1993, encaminada principalmente a las áreas del gasto farmacéutico y de las pensiones de incapacidad. Está inspirada en las conclusiones del Informe abril de 1991.
- La Ley 22/1993 de Medidas Fiscales, de reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, que viene a reducir las prestaciones por desempleo al establecer límites de renta para acceder a los subsidios asistenciales y la reducción de la prestación mínima cuando no existen hijos, del 100% al 75%.

Todas estas medidas son objetivo de una amplia protesta social, lo que llevó a que entre 1985 y 1994 se convocaran cuatro huelgas generales, situación muy diferente a la del período anterior, el de la transición política, cuando la tónica fue el consenso (Rodríguez Cabrero, 1998: 143). El compromiso político obligaba, como ocurría en otros países de la Unión Europea, a desarrollar la protección social para todos los ciudadanos pero, al mismo tiempo, la situación económica obligaba a implementar políticas de contención del gasto social y a instar a la privatización de servicios estimulando la extensión complementaria de la protección social.

Como señala Felipe (2004), el salto cualitativo hacia un modelo universal e igualitario de protección social se produce con el desarrollo del Estado del bienestar, que extiende la acción protectora que hasta ese momento sólo se

proporcionaba a los trabajadores, al conjunto de la ciudadanía, como un derecho constitucional, y garantiza a toda la población, como derechos sociales básicos, la sanidad, la educación, la vivienda, el empleo y los servicios sociales. Teóricamente, podemos fechar ese avance en la protección en la Constitución de 1978, aunque su materialización se produce en las décadas posteriores con la universalización de la asistencia sanitaria en 1989, y la creación del sistema no contributivo de la Seguridad Social en 1990.

A mediados de los 90 se firmó el Pacto de Toledo, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales, que tuvo como consecuencia importantes cambios y el establecimiento de una hoja de ruta para asegurar la estabilidad financiera y las prestaciones futuras de la Seguridad Social. La implantación de las prestaciones no contributivas, la racionalización de la legislación de la Seguridad Social (llevado a cabo a través del nuevo Texto Refundido de 1994), la mayor adecuación entre las prestaciones recibidas y la exención de cotización previamente realizada, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social<sup>61</sup>, la introducción de los mecanismos de jubilación flexible y de incentivación de la prolongación de la vida laboral, o las medidas de mejora de la protección en los supuestos de menor cuantía de pensiones, son manifestaciones de los cambios introducidos desde 1990 hasta la fecha en el ámbito de la Seguridad Social.

Este cambio normativo ha producido una importante modificación en el sistema protector anterior y ha dado lugar a la creación de una completa red de cobertura para toda la población que resultaba excluida por no cumplir con los requisitos que

---

<sup>61</sup> El Fondo de Reserva de la Seguridad Social nace como consecuencia de lo estipulado en el Pacto de Toledo de abril de 1995, ya que entre sus recomendaciones establecía la necesidad de separar y clarificar las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social y la constitución de reservas en el nivel contributivo para atenuar los efectos de los ciclos económicos. Su régimen jurídico se recoge en la Ley 24/1997 y posteriormente reforzado con la Ley 28/2003 de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y con el Real Decreto 337/2004 de 27 de febrero que la desarrolla. Los fondos acumulados se destinarán a financiar las pensiones de carácter contributivo (con el límite del 3% anual) siendo necesaria la autorización previa del Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y de Economía y Hacienda. Únicamente se podrá utilizar en el caso de situaciones deficitarias por operaciones no financieras del sistema de Seguridad Social. El volumen del Fondo de Reserva y las perspectivas de crecimiento en los próximos años aconsejan una reforma de su modelo de gestión con el objetivo de dotarlo de mayor flexibilidad y eficacia en el cumplimiento de sus fines. La reforma que se propone incluye las siguientes novedades: 1. Incorpora, entre los principios de la política de inversión, criterios de responsabilidad social, económica y ambiental; 2. Amplía las posibilidades de inversión en diferentes tipos de activos, a la vez que contempla limitaciones que garanticen la efectividad de los principios de seguridad y diversificación de riesgos; y, 3. Prevé la externalización de la gestión de una parte de su activo. En el año 2012, el Fondo tenía un valor total de 63.008,57 millones de euros, el 5,93% del PIB, según recoge el *Informe sobre la Evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2012*. Mientras que a 20 de diciembre de 2013, alcanza un importe de 53.743,98 millones de euros.

exigía la vieja Seguridad Social. A pesar de las crisis económicas de los años 80 y 90, que hicieron temer por el futuro del sistema de la Seguridad Social, de hecho se produjeron importantes recortes en la cobertura farmacéutica y en las prestaciones por desempleo, también se dieron importantes avances, como la universalización de las pensiones o de la sanidad a toda la población. Estos son elementos que afectan principalmente a la población más vulnerable, al no encuadrarse en el sistema de la Seguridad Social. Pero, también otros avances afectan al propio sistema, como son los aumentos en las pensiones mínimas y la revalorización automática de las pensiones, el crecimiento exponencial de las prestaciones por invalidez y la reforma del sistema de financiación. Jiménez (2002) añade a estos avances, la disminución de la pobreza severa debido a la política de mínimos de pensión y el impacto redistributivo que produjo una disminución de las desigualdades sociales. Así, de 1981 a 1991 la incidencia del gasto social en la renta familiar pasó del 17,6% al 20,67%; la diferencia de las rentas familiares entre las comunidades autónomas con nivel más alto y más bajo, se redujo en 3,2 puntos; y, el gasto social en relación con el PIB había pasado del 18,2% en 1980 al 22,7% en 1995 en España, mientras que en la Unión Europea la media evolucionó del 24,3% al 28,4%.

En la actualidad el texto vigente en materia de Seguridad Social es el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (en adelante, TRLGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994. Ha sido modificado por Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (que desarrolla el Acuerdo alcanzado por el Gobierno y los agentes sociales en julio de 2006), y posteriormente, por el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. En ella se engloban un conjunto de medidas relativas a aspectos sustanciales (como la acción protectora) y de carácter instrumental pero no de menor trascendencia (como los de gestión y financiación). Se delimitan los principios y fines del sistema de Seguridad Social en el artículo 2 del citado Texto Refundido, que establece lo siguiente: *“El sistema de Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en sus modalidades contributiva y no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley”*. Por su parte, el artículo 38.4 del TRLGSS declara que *“cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributivas como no contributivas, forma parte del sistema de Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta Ley.”*

### **2.3.5.1. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

De acuerdo con los principios contenidos en el art. 41 de la Constitución Española, mencionado anteriormente, compete al poder político y a los agentes e interlocutores sociales la responsabilidad de garantizar en el futuro un sistema público de pensiones justo, equilibrado y solidario. Ante ese mandato constitucional, el Estado queda comprometido al establecimiento de un sistema de protección de naturaleza pública y a la articulación de unos recursos económicos que hagan viable esa protección social de forma suficiente; si bien, la Constitución establece también que el nivel complementario de la protección social será libre, es decir, que podrá ser de carácter privado. De esta manera, el sistema español de Seguridad Social, debe ofrecer una acción protectora de carácter público que garantice a todos los ciudadanos una protección suficiente ante situaciones de necesidad y unos recursos económicos estables y suficientes para financiar dicha acción protectora. Este sistema, además de ser universalista, mantiene una protección especial hacia los trabajadores ante los riesgos que padecen como consecuencia del trabajo, entre ellos, como dice la Constitución, el desempleo.

El modelo de Seguridad Social que imperó en nuestro país hasta épocas recientes, se organizaba básicamente sobre tres grandes principios: 1) proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores (contributividad); 2) naturaleza profesional de la protección ligada al desempeño de una actividad; y, 3) la escasa o nula consideración de los recursos económicos disponibles por parte del sujeto protegido. Estos principios, sufren una importante alteración a partir de la aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, que introduce un segundo nivel de protección con el objetivo de suplir la carencia de rentas de subsistencia, con independencia de la actividad profesional del beneficiario y de sus aportaciones económicas al sistema (cotizaciones). Ahora bien, es el Pacto de Toledo, constituido para analizar y detectar los problemas del Sistema de Seguridad Social y para elaborar un catálogo de posibles líneas de actuación, el que refleja la verdadera dimensión de la transformación de los principios que orientan nuestro sistema de Seguridad Social. Y, en concreto, es la problemática de la financiación de la Seguridad Social y su proyección futura para prever las actuaciones que evitarían el incremento del déficit público, como consecuencia de los mayores pagos de



prestaciones y, en especial, de las pensiones de jubilación, la que destaca por su especial tratamiento.

El resultado de estos trabajos (Informe del Pacto de Toledo), fue aprobado por el Pleno del Congreso el 6 de abril de 1995, y sus propuestas tienden a "garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el art. 41 de la Constitución Española". Entre las recomendaciones, destacamos algunas que afectan a los principios orientadores del sistema español de Seguridad Social, tales como:

- Equidad y carácter contributivo del Sistema, reforzando la vigencia de estos principios de manera que, sin perjuicio del principio de solidaridad y de forma gradual, las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de contribución realizado.
- Reforzamiento del principio de solidaridad, en la medida que la situación financiera lo permita, adoptando medidas al estilo de la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

Así mismo, se constituyó una Comisión no permanente con la finalidad de valorar los resultados obtenidos en la aplicación de las recomendaciones y estudiar su desarrollo futuro, dentro de los criterios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones para toda España, que permite garantizar la continuidad en la mejora del nivel de bienestar de los pensionistas y con especial atención a las pensiones de menor cuantía. El 2 de octubre de 2003, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el informe elaborado por la Comisión no Permanente, en el que se refuerzan las conclusiones del Pacto de Toledo de 1995 y se incorporan nuevas recomendaciones que, parecen no haber sido tenidas en cuenta, y que hacen referencia a las siguientes cuestiones: 1) Conveniencia de examinar la situación de los trabajadores afectados por las modernas fórmulas de organización del trabajo, sobre todo, en relación con la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal y las posibilidades de compatibilizar salario y pensión o subsidio; 2) Estudiar mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como "elementos a considerar en las carreras de cotización"; 3) Configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia; 4) Consideración especial de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial; y, 5) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la incorporación de los ciudadanos de otros países al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones.



También debe destacarse por su importancia, el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006, por el Gobierno, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, que junto con las prioridades marcadas por el Pacto de Toledo, dan lugar a la Ley 40/2007 de 4 de diciembre de medidas en materia de Seguridad Social, que reafirma la necesidad de mantener y reforzar determinados principios básicos en los que se asienta el sistema de la Seguridad Social como objetivo para garantizar su eficacia y el perfeccionamiento de los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos.

De este modo, como explica Monereo (2008), se avanza en la plasmación del principio de solidaridad y garantía de suficiencia mediante la paulatina mejora y extensión de la intensidad protectora, así como en el reforzamiento de la Unidad de Caja (el Estado como un único titular de todos los recursos, obligaciones y prestaciones de la Seguridad Social). También se intensifica la contributividad del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de estas últimas. Así mismo, y estrechamente relacionado con el objeto de esta tesis, se progresa en el camino ya iniciado de favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, sin olvidar tampoco la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral. Finalmente, hay que destacar el propósito de modernización del sistema al abordar las situaciones creadas por las nuevas realidades familiares dentro de un contexto sociodemográfico caracterizado por el envejecimiento de la población, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y el fenómeno de la inmigración, así como de los criterios armonizadores hacia los que se apunta en el ámbito de la Unión Europea, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Por otra parte, hay que hacer referencia a dos aspectos cruciales de cara a completar el análisis general sobre los principios y directrices que sustentan y orientan nuestro sistema de Seguridad Social. El primero de ellos alude a la titularidad estatal de los recursos y de las obligaciones de la Seguridad Social en virtud de lo dispuesto por el art. 141.1.17ª de la CE que atribuye al Estado "la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". De este precepto se deriva la igualdad de derechos de los asegurados, independientemente del lugar donde residan y por su sola condición de tal, puesto que tales derechos se ejercen frente a un único titular, el Estado, obligado a aplicar el principio de solidaridad financiera, sin discriminación por razones territoriales. Directamente relacionado con ello, en el art. 149.1.17ª de la CE, se recoge de forma implícita el principio de

Unidad de Caja, anteriormente mencionado. Este principio contempla la existencia de un único titular (el Estado) de todos los recursos, obligaciones y prestaciones de la Seguridad Social en todo el territorio nacional, con independencia de que ese titular exclusivo pueda utilizar distintos entes recaudadores y registradores. En este sentido, la Seguridad Social cuenta con un patrimonio único cuyos recursos son gestionados por la Tesorería General de la Seguridad Social que son los que se recogen en su presupuesto. Las repercusiones económicas de un sistema de Seguridad Social dependen principalmente de la forma en que se obtengan estos recursos que, en el caso de España, se basa principalmente en las cotizaciones sociales de las empresas y los trabajadores (92%), destinadas a financiar las prestaciones contributivas<sup>62</sup>. Además, también se produce una financiación pública, por parte del Estado (siendo esta aportación estatal, alrededor del 5-6%, menor que en otros países), en forma de transferencias o de subvenciones, destinadas a financiar las prestaciones no contributivas y las prestaciones sanitarias (que proceden de impuestos generales), principalmente a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1989. Dichas transferencias son realizadas tanto por el propio Estado como por el Servicio Público de Empleo Estatal (abono de parte de las cuotas de los desempleados) y otros organismos<sup>63</sup>.

El modelo de financiación del sistema español de la Seguridad Social es el denominado modelo de reparto (prácticamente, está implementado en todos los países), que se basa en el equilibrio financiero entre los ingresos y los gastos

---

<sup>62</sup> La obligación de cotizar nace desde el momento de la iniciación de la actividad laboral correspondiente y se mantiene durante todo el periodo en que el trabajador esté de alta en el Régimen General o preste sus servicios, incluso en periodos de incapacidad laboral o periodos de prueba, y se extingue cuando se produce la cesación en la prestación de los servicios y la comunicación de la baja del trabajador a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en el plazo reglamentario. La cuantía de la cotización se determina aplicando el tipo o porcentaje que cada año se establece para cada contingencia protegida (establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado) a la base de cotización correspondiente a cada trabajador, determinándose de esta forma las cuotas a ingresar. La base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por el Régimen General, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, vendrá determinada por las retribuciones salariales que, con carácter mensual, tiene derecho a percibir el trabajador, o bien por las que efectivamente perciba, de ser éstas superiores, y las percepciones de vencimiento superior al mensual que se prorratean a lo largo de los 12 meses del año. Anualmente se establecen límites a la cotización mediante la fijación de bases mínimas y máximas de cotización a la Seguridad Social.

<sup>63</sup> Cuando se analiza la financiación estatal del sistema de Seguridad Social sería conveniente tener en cuenta no sólo las cuantías de las transferencias efectuadas a través de los Presupuestos Generales del Estado, sino también los beneficios fiscales que sobre todo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) pueden ser considerados como gastos fiscales para la Administración Pública española y que en alguna medida es una forma de financiación encubierta del sistema.

anuales. Lo recaudado en cada ejercicio presupuestario (es decir, lo que aportan los trabajadores en activo) se distribuye entre los beneficiarios, mediante el pago de las correspondientes pensiones. La idea principal de este modelo es la solidaridad intergeneracional, siendo sus ventajas más destacadas su mayor sencillez y la adaptación de los recursos disponibles a las variaciones del coste de la vida. Sin embargo, el principal inconveniente que presenta este sistema es su sensibilidad a las oscilaciones demográficas. Este régimen de reparto plantea en la coyuntura económica actual problemas estructurales, pues el sistema de reparto basado en la solidaridad presupone la incorporación de nuevos cotizantes en cada generación, lo que permite comprender los desequilibrios que puede producir los altos índices de paro en una generación. El otro gran modelo de financiación es el sistema de capitalización (como es el caso de Chile y Estados Unidos), que se basa en que las aportaciones anuales de cada trabajador van constituyendo una reserva que, incrementada con los intereses que rinda, pueda ser utilizada por éste para mantenerse cuando deje de estar activo. La idea principal de este modelo es el ahorro (no la solidaridad) contando como principales ventajas la garantía que brinda a los asegurados y las consecuencias positivas que la actividad ahorradora tiene para la marcha de la economía. Sin embargo, igual que ocurre con el sistema de reparto, también cuenta con una serie de desventajas, tales como su inadecuación (por su complejidad y elevado coste financiero inicial) para la puesta en marcha de un sistema de Seguridad Social y el riesgo que supone este tipo de operaciones a largo plazo por la posible devaluación de la moneda nacional.

En la actualidad, la polémica sobre qué sistema es el más adecuado se ha extendido y se han incrementado las opiniones que sugieren la sustitución del modelo de reparto por el modelo de capitalización, o al menos la introducción de algunos elementos del sistema de capitalización o la corrección de algunos defectos del sistema de reparto. Se defiende que el envejecimiento de la población en las sociedades occidentales está provocando problemas de financiación, por lo que se hace necesario introducir algunos elementos correctores que tengan como objetivo equilibrar la relación entre cotizantes y pensionistas, mediante la creación de empleo y el incremento de la tasa de natalidad, entre otras posibles medidas. Retomaremos este asunto un poco más adelante.

Para concluir, es preciso destacar algunas ideas que caracterizan la finalidad y vocación natural del Sistema español de Seguridad Social, en estos momentos en continuo debate, y que deberían constituir los parámetros de referencia hacia donde dirigir las reformas planteadas. Éstas son:

- La Seguridad Social debe garantizar a los ciudadanos su protección y la de su familia ante situaciones de vejez, enfermedad, desempleo y otras carencias sociales que en el transcurso de la vida requieran de ayudas.

- La Seguridad Social se ha convertido en una actividad imprescindible y en un elemento esencial de cohesión de la sociedad.
- La Seguridad Social responde de forma universal y solidaria al conjunto de necesidades individuales frente a situaciones que deben ser protegidas. Esta solidaridad se manifiesta desde un doble punto de vista: 1) Solidaridad entre generaciones: el sistema español como sistema de reparto, supone que las generaciones jóvenes pagan cotizaciones para que, con ellas, se financien las prestaciones de los mayores o necesitados; y, 2) Solidaridad entre territorios: el sistema español parte del concepto de caja única, es decir, las cotizaciones recaudadas en todo el territorio nacional sirven para financiar las prestaciones de todos los españoles.
- La Seguridad Social encuentra su razón de ser en la propia inseguridad de la vida, mediante la organización de un sistema de protección que responde a las necesidades individuales, familiares y colectivas.
- La Seguridad Social se convierte en un derecho fundamental y universal que incorpora a todos los ciudadanos ofreciendo protección, independientemente de su situación personal y social.
- El sistema español de Seguridad Social, debe entenderse en su contexto histórico, como el resultado del progreso de la sociedad española y de un proceso de luchas y conquistas sociales.

En la actualidad, la acción protectora del sistema de Seguridad Social español se articula partiendo de un módulo de protección integral y universalizada, (insistimos, en continuo debate y reforma), que comprende la asistencia sanitario-farmacéutica, la protección familiar, los servicios sociales y, en determinados casos, el subsidio por desempleo. A esta protección acceden todos los ciudadanos, en idénticas condiciones, con independencia de que hayan contribuido o no al sistema de la Seguridad Social, y se completa, por una parte, con el sistema de prestaciones económicas en el que, de forma armónica y diferenciada, se integra la modalidad contributiva, en la que se ofrecen rentas de sustitución de los salarios percibidos en activo (proporcionalidad entre salario-cotización y prestación) y, por otra, con la modalidad no contributiva, dirigida a proporcionar rentas de compensación de las necesidades básicas en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, no acceden a la esfera contributiva.

### **2.3.5.2. LA JUBILACIÓN EN EL RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UN SISTEMA FLEXIBLE**

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre *Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social*, cuya pretensión es contribuir a reforzar la sostenibilidad económica del sistema, supone pasar de un sistema de jubilación imperativo a otro de jubilación flexible. El 1 de enero de 2013 entraron en vigor los cambios en el sistema público de pensiones que derivan de la Ley 27/2011, tras el Acuerdo Económico y Social, de 2 febrero de 2011, posteriormente suspendidos en algunos aspectos durante 3 meses y finalmente regulados en el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo. De esta manera, la reforma de la Seguridad Social entra en vigor el 1 de enero de 2013 y se aplicará de forma paulatina en un período transitorio de 15 años, culminando en 2027. A partir de esa fecha, cada cinco años se revisarán los parámetros del sistema por las diferencias de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Los cálculos se harán conforme a las previsiones de los organismos oficiales. Se trata de un mecanismo habilitado para revisar el sistema público de pensiones al objeto de mantener el equilibrio entre las contribuciones y las prestaciones. El fundamento principal de las revisiones es el estudio de los parámetros básicos del sistema (periodos de carencia, edad, etc.) en relación con la esperanza de vida, para garantizar su sostenibilidad en el futuro.

La reforma pretende preservar nuestro sistema público de pensiones como un sistema solidario, de reparto y prestación definida según cotización. Sus principales características son: 1) La progresividad, porque proyecta durante 15 años (período 2013 a 2027) el paso de la jubilación de los 65 a los 67 años; y, 2) La flexibilidad, porque la edad de jubilación se sitúa entre los 61 y 67 años, dependiendo del período de cotización y el tipo de jubilación, e incluso con carácter voluntario se puede alargar la edad de jubilación. Así mismo, el Real Decreto-Ley 5/2013, en su disposición adicional novena, crea un Comité de Expertos independientes a fin de que elaboren un informe sobre el factor de sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, que remitirán a la Comisión del Pacto de Toledo. Sobre la base de este informe, el Gobierno, atendiendo a las exigencias de la Comisión Europea, tiene en su agenda política aprobar a final de 2013 una nueva reforma de las pensiones públicas, que previsiblemente adelantará a 2014 la aplicación del factor de

sostenibilidad y por ende afectará a la edad de jubilación y al cálculo de las pensiones futuras, así como a la revalorización de las actuales.

La prestación económica por causa de jubilación, en su modalidad contributiva, será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que le será reconocida, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena. Los beneficiarios o personas que tienen derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, son las personas incluidas en este Régimen General que reúnan el requisito general de estar afiliadas y en alta en este Régimen o en situación asimilada al alta, al sobrevenir la contingencia o situación protegida, salvo disposición legal expresa en contrario, y reúnan las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias. Para el cómputo de los años y meses de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equiparen a un año o un mes las fracciones de los mismos.
2. Haber cumplido 67 años, en los demás casos, si bien esta edad se va aplicando gradualmente desde el año 2013 al 2027. Al respecto, la edad de jubilación computable en cada caso será la que corresponda en cada momento, según sea el año en que se solicite.

Con esta nueva reforma, la edad de jubilación se incrementa progresivamente hasta los 67 años en un periodo transitorio de 15 años, que comienza en 2013 y culmina en 2027. Así mismo, situándose la edad de jubilación entre los 61 y 67 años, en coherencia con los principios de gradualidad y flexibilidad que la inspira, contempla diversos supuestos en los que es posible la jubilación antes de los 67 años:

- Se mantiene la posibilidad de jubilación a los 65 años con el 100% de la base reguladora cuando se acredite un periodo de cotización que se aumentará gradualmente hasta los 38 años y seis meses a razón de 3 meses por año entre 2013 y 2027 (se añadirá un mes por año hasta 2018 y dos meses por año de 2019 a 2027) También está la posibilidad de jubilarse a partir de los 65 años quienes no reúnan este período de cotización aunque se aplicará un coeficiente reductor a la cuantía de la pensión (así, con 37 años de cotización un trabajador puede jubilarse a los 67, también con el 100% de la base reguladora).
- Existe la posibilidad de la jubilación anticipada y voluntariamente desde 2 años antes a la edad que corresponda habiendo acreditado 35 años cotizados (a este

efecto computará el servicio militar o la prestación social sustitutoria con el máximo de 1 año). Conlleva penalización y es incompatible con el complemento a mínimos. O bien, por situación de crisis en la empresa o para el caso de mujeres trabajadoras, víctimas de violencia de género, puede darse la jubilación anticipadamente hasta 4 años antes de la edad que corresponda, pero en ambos casos se aplican coeficientes reductores y se debe estar inscrito en las oficinas de empleo como demandante de empleo, al menos durante los 6 meses anteriores a la fecha de solicitud y acreditar 33 años cotizados (a este efecto computa el servicio militar o prestación social sustitutoria con el máximo de 1 año).

- Se tendrán en cuenta la interrupción de la vida laboral de las madres y padres para cuidar de sus hijos menores de 6 años, por lo que se computará como periodos trabajados a efectos de edad de jubilación 112 días por cada hijo o menor adoptado o acogido. Dicho periodo se incrementará anualmente a partir de 2013 y hasta el año 2018, hasta un máximo de 270 días por hijo, con un límite máximo de 2 años. Se considerará la interrupción a efectos de cotización, cuando se produzca en el período comprendido entre el inicio del noveno mes anterior al nacimiento o al tercer mes anterior a la adopción o al acogimiento y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre. Así mismo, los tres años de excedencia por cuidado de cada hijo o menor acogido tendrán la consideración de periodo de cotización efectiva.
- Se contempla Así mismo la jubilación antes de la edad ordinaria (anticipada) en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y, acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca. De igual modo, reducida en el caso de personas con discapacidad en un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento en los términos contenidos en el correspondiente Real Decreto acordado a propuesta del Ministro de Empleo y Seguridad Social o también en un grado de discapacidad igual o superior al 45%, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en los que concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas. En estos supuestos no se aplicarán, coeficientes reductores en la cuantía de la pensión, del mismo modo que en el caso de la mujer trabajadora víctima de violencia de género. También es posible la jubilación anticipada a partir de los 60 años si se acreditan cotizaciones en alguna mutualidad con anterioridad al 1/1/67, y se elimina el supuesto de jubilación especial a los 64 años.



Las dos modalidades de acceso a la jubilación anticipada, la que deriva del cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador y la que deriva de la voluntad del interesado, exigen de los siguientes requisitos:

- Respecto de la derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador: a) Tener cumplida una edad que sea inferior en cuatro años, como máximo, a la edad que en cada caso resulte de aplicación según lo establecido en el artículo 161.1.a) y en la disposición transitoria vigésima, sin que a estos efectos resulten de aplicación los coeficientes reductores a que se refiere el apartado anterior; b) Encontrarse inscritos en las oficinas de empleo como demandantes de empleo durante un plazo de al menos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la jubilación; c) Acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 33 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias. A estos exclusivos efectos, sólo se computará el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año; d) Que el cese en el trabajo se haya producido como consecuencia de una situación de reestructuración empresarial que impida la continuidad de la relación laboral. A estos efectos, las causas de extinción del contrato de trabajo que podrán dar derecho al acceso a esta modalidad de jubilación anticipada serán las siguientes: a. El despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, conforme al artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores; b. El despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, conforme al artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores; c. La extinción del contrato por resolución judicial, conforme al artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio; d. La muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o la extinción de la personalidad jurídica del contratante; y, e. La extinción del contrato de trabajo motivada por la existencia de fuerza mayor constatada por la autoridad laboral conforme a lo establecido en el artículo 51.7 del Estatuto de los Trabajadores<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> En los casos de acceso a la jubilación anticipada a que se refiere este apartado, la pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 161.1.a) y en la disposición transitoria vigésima, de los siguientes coeficientes en función del período de cotización acreditado: 1º. Coeficiente del 1,875 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización inferior a 38 años y 6 meses; 2º. Coeficiente del 1,750 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses; 3º. Coeficiente del



- Respecto del acceso anticipado a la jubilación por voluntad del interesado:  
a) Tener cumplida una edad que sea inferior en dos años, como máximo, a la edad que en cada caso resulte de aplicación según lo establecido en el artículo 161.1.a) y en la disposición transitoria vigésima, sin que a estos efectos resulten de aplicación los coeficientes reductores a que se refiere el apartado anterior; b) Acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 35 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias. A estos exclusivos efectos, solo se computará el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año; c) Una vez acreditados los requisitos generales y específicos de dicha modalidad de jubilación, el importe de la pensión a percibir ha de resultar superior a la cuantía de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad. En caso contrario, no se podrá acceder a esta fórmula de jubilación anticipada<sup>65</sup>.

Para ambos caso y a los exclusivos efectos de determinar dicha edad legal de jubilación, se considerará como tal, la que le hubiera correspondido al trabajador de haber seguido cotizando durante el plazo comprendido entre la fecha del hecho causante y el cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 161.1 a) y en la disposición transitoria vigésima, tomándose períodos de cotización completos, sin que se equipare a un período la fracción del mismo.

Atendiendo a la recomendación del Pacto de Toledo sobre la necesidad de reforzar la contributividad del sistema de pensiones se incrementa el número de años que se tienen en cuenta para el cálculo de la pensión de jubilación: de los actuales 15

---

1,625 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses; y, 4º. Coeficiente del 1,500 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización igual o superior a 44 años y 6 meses.

<sup>65</sup> En los casos de acceso a la jubilación anticipada a que se refiere este apartado, la pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 161.1.a) y en la disposición transitoria vigésima, de los siguientes coeficientes en función del período de cotización acreditado: 1º. Coeficiente del 2 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización inferior a 38 años y 6 meses; 2º. Coeficiente del 1,875 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses; 3º. Coeficiente del 1,750 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses; y, 4º. Coeficiente del 1,625 por 100 por trimestre cuando se acredite un período de cotización igual o superior a 44 años y 6 meses.

años se pasará gradualmente a 25 años. Se amplía el periodo de cómputo para calcular la pensión, pasa de 15 años a 25 años, aunque se mantiene en 15 años el periodo de carencia, será progresivo durante 10 años (entre 2013 y 2022), a razón de un año más hasta completar los 25 en 2022. Por otra parte, los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral, incluidos los trabajadores autónomos, podrán optar hasta el 31 de diciembre de 2016, por la aplicación de un periodo de cálculo de 20 años, y a partir del 1 de enero de 2017, por la aplicación de un período de 25 años, sin sujetarse a normas transitorias, cuando ello pueda resultar más favorable. Así mismo, se establecen nuevas reglas para el relleno de lagunas que tienen en cuenta los esfuerzos de cotización realizados, dentro del objetivo de incrementar el principio de contributividad que, junto con el de la solidaridad, constituyen las bases de un sistema público de pensiones.

La escala que se utiliza para la determinación de la pensión en función del esfuerzo de cotización evolucionará progresivamente hasta convertirse en totalmente proporcional. Por los primeros quince años cotizados se percibirá el 50 por 100 de la pensión y a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, el 0,19 por 100 y los que rebasen el mes 248, el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100. Para que la pensión alcance el 100% de la base de cotización serán precisos 37 años, incrementándose desde los 35 actuales gradualmente durante quince años. Para ello, hay que tener cubierto un período mínimo de cotización de 15 años, de los cuales al menos 2 deberán estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho. A efectos del cómputo de los años cotizados no se tendrá en cuenta la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias. En los supuestos en que se acceda a la pensión de jubilación desde una situación de alta o asimilada al alta, sin obligación de cotizar, este período de 2 años deberá estar comprendido dentro de los 15 años anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar. En los casos referidos, y respecto de la determinación de la base reguladora de la pensión, se aplicará lo establecido en el apartado 1 del artículo 162 (la base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 350, las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante). La aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará ocasión a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de 52 años.

El disfrute de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen. No obstante lo anterior, las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión

con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan. Durante dicha situación, se reducirá el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable. Del mismo modo, el percibo de la pensión de jubilación será compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el Salario Mínimo Interprofesional, en cómputo anual. La realización de estas actividades económicas no conlleva cotización por las prestaciones de la Seguridad Social. Finalmente, se introduce un nuevo supuesto para compaginar una pensión de jubilación parcial con la realización de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia cotizando, además, a la Seguridad Social en un porcentaje inferior al ordinario. Así, el artículo 166, sobre jubilación parcial, señala que:

1. Los trabajadores que hayan cumplido la edad a que se refiere el artículo 161.1.a) y la disposición transitoria vigésima y reúnan los requisitos para causar derecho a la pensión de jubilación, siempre que se produzca una reducción de su jornada de trabajo comprendida entre un mínimo del 25 por 100 y un máximo del 50 por 100, podrán acceder a la jubilación parcial sin necesidad de la celebración simultánea de un contrato de relevo. Los porcentajes indicados se entenderán referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.
2. Así mismo, siempre que con carácter simultáneo se celebre un contrato de relevo en los términos previstos en el artículo 12.7 del Estatuto de los Trabajadores, los trabajadores a tiempo completo podrán acceder a la jubilación parcial cuando reúnan los siguientes requisitos:
  - a) Haber cumplido unas edades fijadas sin que, a tales efectos, se tengan en cuenta las bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación al interesado. Dicha escala de edades no será de aplicación a los trabajadores a que se refiere la norma 2ª del apartado 1 de la disposición transitoria tercera, a quienes se exigirá haber cumplido la edad de 60 años sin que, a estos efectos, se tengan en cuenta las bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación a los interesados.
  - b) Acreditar un período de antigüedad en la empresa de, al menos, 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial. A tal efecto se computará la antigüedad acreditada en la empresa anterior si ha mediado una sucesión de empresa en los términos previstos en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o en empresas pertenecientes al mismo grupo.

- c) Que la reducción de su jornada de trabajo se encuentre comprendida entre un mínimo de un 25% y un máximo del 50%, o del 75% para los supuestos en que el trabajador relevista sea contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida, siempre que se acrediten el resto de los requisitos. Dichos porcentajes se entenderán referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.
- d) Acreditar un período de cotización de 33 años en la fecha del hecho causante de la jubilación parcial, sin que a estos efectos se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias. A estos exclusivos efectos, solo se computará el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año. En el supuesto de personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, el período de cotización exigido será de 25 años.
- e) Que exista una correspondencia entre las bases de cotización del trabajador relevista y del jubilado parcial, de modo que la correspondiente al trabajador relevista no podrá ser inferior al 65% del promedio de las bases de cotización correspondientes a los seis últimos meses del período de base reguladora de la pensión de jubilación parcial.
- f) Los contratos de relevo que se establezcan como consecuencia de una jubilación parcial tendrán, como mínimo, una duración igual al tiempo que le falte al trabajador sustituido para alcanzar la edad de jubilación a que se refiere el artículo 161.1.a) y la disposición transitoria vigésima. En los casos a que se refiere la letra c), en que el contrato de relevo sea de carácter indefinido y a tiempo completo, deberá mantenerse al menos durante una duración igual al resultado de sumar dos años al tiempo que le falte al trabajador sustituido para alcanzar la edad de jubilación a que se refiere el artículo 161.1 a) y la disposición transitoria vigésima. En el supuesto de que el contrato se extinga antes de alcanzar la duración mínima indicada, el empresario estará obligado a celebrar un nuevo contrato en los mismos términos del extinguido, por el tiempo restante. En caso de incumplimiento por parte del empresario de las condiciones establecidas en el presente artículo en materia de contrato de relevo, será responsable del reintegro de la pensión que haya percibido el pensionista a tiempo parcial.
- g) Sin perjuicio de la reducción de jornada a que se refiere la letra c), durante el periodo de disfrute de la jubilación parcial, empresa y

trabajador cotizarán por la base de cotización que, en su caso, hubiese correspondido de seguir trabajando éste a jornada completa.

3. El disfrute de la pensión de jubilación parcial en ambos supuestos será compatible con un puesto de trabajo a tiempo parcial.
4. El régimen jurídico de la jubilación parcial a que se refieren los apartados anteriores será el que reglamentariamente se establezca.

El beneficiario de esta jubilación tendrá la consideración de pensionista a todos los efectos y finalizado el trabajo por cuenta propia o ajena se recupera la percepción íntegra de la pensión. Para poder aplicar esta compatibilidad los requisitos son de dos clases: unos generales y otros especiales. En relación con los generales son los siguientes: 1) Tener cumplida la edad de jubilación exigible en el momento de solicitar la compatibilidad. No son válidas, a estos efectos, las jubilaciones producidas antes de esa edad por bonificaciones u otros títulos y 2) Acreditar los años de cotización necesarios para que la cuantía de la pensión sea el 100% de la base reguladora que se tomó como base para su cálculo. Por su parte, los requisitos especiales que, en la práctica impedirán o malograrán esta posible compatibilidad pensión/trabajo son: 1) Que en las empresas en las que se haga efectiva esa compatibilidad no se hayan producido despidos improcedentes en los 6 meses anteriores respecto a puestos de trabajo del mismo grupo profesional del que quiere compatibilizar pensión y trabajo. A estos efectos sólo se computarán los despidos improcedentes producidos desde la entrada en vigor de la nueva normativa, desde el 17.03.2012; y, 2) Que dichas empresas mantengan, durante la vigencia del contrato del pensionista *“el nivel de empleo existente antes de su inicio”*. Para ello se calculará el promedio de trabajadores en los 3 meses anteriores, computándose sólo, a estos efectos, las extinciones contractuales que se califiquen o reconozcan como improcedentes.

La nueva modalidad de compatibilidad de la jubilación con otros trabajos no anula las otras ya previstas anteriormente en la normativa reguladora de la Seguridad Social que siguen vigentes. Son dos: a) Los trabajadores que hayan cumplido la edad reglamentaria ordinaria de jubilación y reduzcan la jornada legal entre un 25% y un 50% podrán acceder a la jubilación parcial, en la misma proporción, sin necesidad de la concertación simultánea de un contrato de relevo (art. 166, nº 1, Ley General Seguridad Social-LGSS); y, b) El percibo de la jubilación es compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales no superen el Salario Mínimo Interprofesional en cómputo anual, no debiendo tampoco cotizar en el Régimen de Autónomos (art. 165, nº 4, LGSS).

En definitiva, se comprueba como la aparente flexibilidad de la jubilación hace más compleja la relación entre envejecimiento, actividad laboral y protección. Y, con ello, el surgimiento de diversas estrategias que los distintos sujetos desarrollan dependiendo de las distintas condiciones materiales, sociales y laborales de las que parten. Estas estrategias unidas a la evolución del mercado de trabajo (el paso de una regulación colectiva de empleo, al concepto más individualizado de empleabilidad construido en función de la capacidad de los diferentes sujetos en su adaptación al mercado), de las relaciones laborales, de la organización del trabajo, de las estructuras salariales y sus efectos en la vida de los trabajadores, nos llevan a observar un escenario con múltiples “vejeces”, múltiples empleos y múltiples jubilaciones, que a su vez, varían en el tiempo y en el espacio alejándonos cada vez más del ciclo de vida de las tres etapas.

### **2.3.5.3. REFORMAS EN EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA**

La Seguridad Social, como conjunto de servicios públicos garantizados por el Estado, abarca la cobertura de múltiples contingencias y, entre ellas, la cobertura de las pensiones de jubilación, que son las de mayor coste actuarial. El sistema de pensiones de la Seguridad Social es un programa público que proporciona a los ciudadanos una fuente segura de rentas cuando se pierde la capacidad de obtenerlas por alguna circunstancia ajena a la voluntad del individuo: jubilación, incapacidad o muerte. Estos programas se denominan de sustitución de rentas y poseen las características siguientes: a) para acceder a sus beneficios es necesario haber realizado pagos periódicos al Sector Público denominados cotizaciones; b) la participación en estos programas es obligatoria tanto para trabajadores como para empresarios; y, c) las pensiones de jubilación (excepto las no contributivas) pertenecen a estos programas y son el capítulo de prestaciones económicas más importante tanto en España como en el resto de los países.

El actual sistema de pensiones está compuesto por un gran número de regímenes y tipos de pensiones, la mayoría de las cuales son contributivas. La mitad de estas pensiones pertenecen al régimen general de la Seguridad Social y el resto está diseminado en un gran número de regímenes especiales y en el S.O.V.I. (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez). Dentro de cada uno de los distintos regímenes,

existen pensiones de jubilación, por incapacidad permanente y por fallecimiento. Las más numerosas son las pensiones de jubilación y, en segundo lugar, las de viudedad, juntas representan el 85% del total. Los datos de la Seguridad Social relativos al número de pensiones en vigor, a 1 de noviembre de 2013, indican que hay un total de 9.128.251 pensiones. El volumen de pensiones que alcanzan la jubilación plena no es elevado ya que existe un porcentaje alto de jubilaciones anticipadas, de pensiones mínimas y de trabajadores que cotizan por bases mínimas. Así mismo, la cuantía media de la pensión en España es baja, tanto si se establece una comparación con los países de la Unión Europea, como si se hace en términos de otros tipos de ingresos fundamentalmente de tipo salarial o de poder adquisitivo. La pensión media, cuya cuantía anual en 2013 es de 13.576€, se sitúa prácticamente en la mitad del salario medio, que asciende a 22.990€, e incluso, muy por debajo del salario mediano, cuya cuantía es de 19.287€, y del más frecuente, situado en 15.500€, según los últimos datos de la Encuesta de Estructura Salarial (INE).

Por su parte, los datos desagregados por Comunidades Autónomas reflejan notables diferencias en lo que se refiere a la cuantía de la pensión media, lo que está vinculado a la fuerte especialización productiva por territorio que se viene consolidando en nuestro país, así como a las fuertes diferencias salariales en función de los distintos sectores y ocupaciones. Así, las Comunidades Autónomas con una pensión media más elevada son las de Asturias, País Vasco y Madrid, mientras que la pensión media más baja la encontramos en Galicia, Extremadura y Andalucía. No obstante, el hecho de que el sistema español de Seguridad Social cuente con la caja única (el Estado recauda las cotizaciones y paga las pensiones por igual independientemente de donde se resida), hace que las diferencias territoriales de esta tasa de dependencia sean sólo indicativas y no afecten a la financiación del sistema. De no existir la caja única, la financiación de las pensiones en algunas comunidades como Asturias o Galicia, con tasas de dependencia cercanas al 1, sería inviable. Esta situación de desigualdad tiene una explicación que, por otra parte, es insalvable: muchos trabajadores que en activo viven en comunidades más dinámicas económicamente como Cataluña o Madrid, cuando se jubilan vuelven a sus provincias de origen en otras comunidades donde figuran como pensionistas. De ahí la importancia de mantener la caja única. A la diferencia en la cuantía media de las pensiones hay que añadir una significativa brecha en función de las distintas cuantías de pensión, así como en función del sexo incluso para la misma modalidad de pensión. De este modo, del total de pensiones las más numerosas, de manera general, se sitúan en los tramos más bajos en relación a la cuantía y en su mayoría corresponden a beneficiarias mujeres, siendo el número de éstas significativamente más bajo que el de los hombres como perceptores de pensiones, excepto cuando se trata de pensiones de viudedad, que son fundamentalmente percibidas por mujeres.

El peso del gasto público en pensiones en comparación con el PIB sitúa a España en una posición inferior a la media con respecto tanto a los países de la UE-27 como a la eurozona (1 y 2 puntos porcentuales respectivamente). En relación con el coste de las pensiones, y más concretamente, con su previsión, se comprueba que en los próximos 40 años se incrementará notablemente según las previsiones de la OCDE, pasando de representar el 8,9% del PIB en 2010 al 15,5% en 2050. Si consideramos los ingresos previstos, el sistema público de pensiones podría ser deficitario a partir del año 2025. El gasto en pensiones en relación al PIB será creciente desde el 10% por ciento en 2011 hasta el 15,7 por ciento en 2050, aunque es importante destacar que los aumentos no serán muy significativos hasta el 2020, ascendiendo además, el número de pensionistas a más de 15 millones y con una expectativa de vida media cuando se jubilen superiores a los 19 años (CCOO, 2013).

Este argumento está estrechamente vinculado con la naturaleza del sistema público de pensiones en España, que al igual que en la mayoría de los países de la Unión Europea, se basa en un sistema de reparto, como ya se ha señalado, y de prestación definida. Ésta consiste en que los cotizantes del presente financian las pensiones de los actuales pensionistas en la confianza de que los futuros cotizantes paguen sus pensiones cuando ellos se jubilen (Alonso y Conde, 2007). Es decir, las cotizaciones de las personas activas y de las empresas se destinan a financiar las pensiones de las personas que están jubiladas. Ello implica que cada período que se considera, el año en el caso español, los ingresos que se recaudan por las cotizaciones, de empresarios y trabajadores, han de hacer frente al pago de las pensiones contributivas que generan los pensionistas. Además es de prestación definida, puesto que lo que la regulación fija y define es la formulación de la cuantía de la primera pensión que se recibe. En este tipo de sistema hay tres tipos de generaciones implicadas: La inicial (no contribuye y recibe pensión); la intermedia (contribuye y recibe pensión); y, la terminal (contribuye y no recibe pensión). Por tanto, el sistema de reparto se caracteriza como un acuerdo o contrato intergeneracional por el que las generaciones activas dan soporte a las jubiladas a cambio de un compromiso de que cuando alcancen la edad de jubilación también ellos recibirán la pensión. El carácter de seguro surge a través de un intercambio entre generaciones a través de un "contrato social" implícito. Frente a esta modalidad, se encuentran los sistemas de pensiones de capitalización y ahorro privado, hacia cuya transición se han decantado algunos países iberoamericanos<sup>66</sup>, al tiempo que en Europa se perfila su adaptación.

---

<sup>66</sup> Es el caso de Chile, donde a comienzo de los años ochenta del siglo pasado se reemplazó el tradicional sistema de reparto de pensiones por un nuevo modelo de capitalización individual, pasando, de esta manera, la administración de los fondos para las pensiones al sector privado. El nuevo sistema se impuso como obligatorio para todos los trabajadores que se incorporaron al mercado de trabajo después de la reforma de 1981, siendo la edad reglamentaria para comenzar a



El sistema de reparto está determinado por los riesgos que afectan a los colectivos, tanto de activos como de pasivos. Si el desempleo es un riesgo que afecta al colectivo de cotizantes, puesto que supone una minoración de los mismos, el incremento de la esperanza de vida, afecta directamente a la partida de pasivos del sistema de reparto. En este sentido, y estrechamente vinculado con esta idea, se comprueba el acuerdo generalizado acerca del proceso de envejecimiento de la población, entendido tanto como una disminución de la tasa de fertilidad como de un incremento de la esperanza de vida, como un hecho que todos los estudios, tanto nacionales como internacionales, ponen de manifiesto en el entorno europeo y concretamente en España. Otra cuestión, es el acuerdo en torno a las consecuencias que este acontecimiento puede conllevar, e incluso, la manera de afrontarlo, si es que hay que hacerlo. Unido a ello, la actual crisis financiera y económica, con incierto final, que ha llevado las cifras del desempleo a unas cuantías difíciles de soportar, han intensificado el debate, entre la opinión pública, investigadores y expertos, sobre la viabilidad financiera de los sistemas, poniendo de manifiesto las carencias de los sistemas de pensiones, ya sean de reparto o de capitalización.

De este modo, partimos de que un conjunto de acontecimientos: el impacto de la crisis de los últimos años, el envejecimiento de la población, la baja natalidad, el aumento del desempleo, la reducción del crecimiento económico, el incremento de los niveles de deuda nacionales y la volatilidad de los mercados, parece poner en peligro la sostenibilidad de los sistemas de protección y, en concreto, el de pensiones. Sin embargo, el debate en torno al equilibrio del sistema de protección, parece legitimarse estrictamente en los cambios en la estructura demográfica y su previsible evolución, el envejecimiento de la población activa, en un sistema financiero de reparto, base técnica de nuestro sistema de pensiones públicas. De esta manera, se comprueba como la relación de población de 65 y más años por cada cien personas de 16-64 señala que actualmente hay unas 22 personas de edad por cada cien en edad potencialmente activa, pero en 2049 se habrá duplicado (53 por cada cien), es decir, habrá dos personas en edad de trabajar por cada persona

---

percibir la pensión de jubilación de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres. El sistema contempla que cada fondo que administra la Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) genera una cierta tasa de rentabilidad y los beneficios de la pensión o la cantidad a recibir depende directamente del montante del fondo y la acumulación individual de los años cotizados. Este cambio en el sistema de pensiones repercute de manera significativa en las pensiones de las mujeres, pues a diferencia de los varones, ellas acumulan fondos a tasas inferiores, sumado a que tienen una mayor expectativa de vida y que se retiran cinco años antes que los hombres del mercado laboral (Osorio, 2007). Según Torres (1996), el experimento de reforma llevado a cabo en Chile debería ser una referencia para todos aquellos que pretenda evaluar o pronunciarse sobre la bondad de la reforma, especialmente, sobre el mayor protagonismo de los intereses privados en la gestión de los recursos provenientes de las cotizaciones.

de edad. La evolución seguida en el número de cotizantes sigue una tendencia descendente, mientras que la de pensionistas viene marcada por una ascendente. La situación es preocupante en el marco de cualquier sistema de Seguridad Social de reparto en el que los ciudadanos en activo costean las prestaciones de los trabajadores que se jubilan y el resto de pensiones contributivas (incapacidad, viudedad y orfandad). Según la mayoría de los expertos un sistema de reparto está saneado financieramente y es sostenible en el tiempo cuando la tasa de dependencia arroja una cifra en el entorno de 2,5 cotizantes por cada pensionista; y se habla de condiciones óptimas de viabilidad financiera a partir de una tasa de 3.

De tal forma, el nuevo escenario social y demográfico (y económico y laboral) está fomentando el debate sobre la sostenibilidad del sistema español de pensiones al observarse un ratio cada vez mayor de jubilados con respecto a persona activa y, por tanto, una creciente necesidad de financiación. De hecho, sí la vulnerabilidad del sistema financiero de reparto del régimen de pensiones se advierte en la relación cotizantes-pensionistas, y uno de los principales indicadores de la sostenibilidad del sistema de pensiones es su tasa de dependencia (afiliados a la Seguridad Social por cada pensionista), esa ratio es 2,42 (cifra oficial del Ministerio de Empleo a cierre de 2012, España contaba con 16.442.681 cotizantes frente a 8.999.045 pensionistas), el nivel más bajo desde 2002 (siendo en el año 1956 de 6,5). Pero un cálculo estricto que relacione solo los cotizantes ocupados con el número de pensiones, en lugar de pensionistas, desploma la tasa al 1,82 (menos de dos ocupados por pensionista).

Ante estos datos, algunos autores defiende la necesidad de adecuar el Sistema de Seguridad Social, creado para una situación de pleno empleo y para trabajadores con contratos típicos, para que se pueda enfrentar a situaciones como las que actualmente vivimos en España, donde se superan porcentajes del 26% de población activa desempleada y donde se acerca al 40% el número de trabajadores con contratos atípicos. Estos autores argumentan que nuestro sistema público de pensiones en régimen de reparto se estableció en un momento del tiempo dado, con unas circunstancias socioeconómicas determinadas. El sistema que ha sido perfectamente viable hasta la fecha (en los últimos años incluso ha habido excedentes que se han canalizado al Fondo de Reserva de la Seguridad Social), previsiblemente no lo será en el futuro debido al incremento de la esperanza de vida, al descenso de la natalidad, al retraso en la edad de incorporación al primer empleo, al incremento del desempleo, etc.). Del mismo modo, sí el sistema de reparto se sostiene bajo la premisa de que haya una proporción suficiente de trabajadores que cotizan frente al número de pensionistas, en un futuro cercano el número de cotizantes por pensionista será insuficiente. En España hemos pasado de tener un ratio de 4 trabajadores por pensionista a finales de los años setenta a otro de 2,42 en la actualidad, y se espera que el mismo sea de cerca de 1,2 en las próximas décadas. Como consecuencia, el coste de las pensiones en los próximos 40

años se incrementará notablemente según las previsiones de la OCDE, pasando de representar el 8,9% del PIB en 2010 al 15,5% en 2050. Por tanto, si consideramos los ingresos previstos, el sistema público de pensiones podría ser deficitario a partir del año 2025 y la previsión de ingresos que incluye la aplicación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, considerando su volumen patrimonial actual, únicamente serviría para hacer frente a la nómina de pensiones durante nueve meses<sup>67</sup>.

En este sentido, los economistas convencionales siguiendo planteamientos pre-keynesianos, señalan que cuando el cociente entre pensionistas y ocupados aumente más allá de un determinado límite, la recaudación será insuficiente si se continua con un sistema de pensiones de reparto, de modo que deberá ser completada con endeudamiento del sector público. El problema está en que las previsiones apuntan a que ese límite se rebasará con creces, de modo que el presupuesto de la seguridad social está abocado a entrar en un déficit creciente, cuya solución pasaría bien por aumentar considerablemente los impuestos o bien por reducir sustancialmente los beneficios de los pensionistas. Para evitar esa situación, señalan las bondades de un sistema de capitalización, que consiste esencialmente en que los trabajadores actuales ahorren hasta generar un fondo tal que éste será el que financiará sus propias pensiones cuando se retiren (Cadarso y Febrero, 2003). Con el sistema de capitalización, según estos autores, desaparecen los riesgos de la coyuntura entre activos y pasivos así como la distribución entre generaciones, pues no vincula a generaciones futuras a realizar un contrato explícito porque solo está implicada una generación. Entre las ventajas, se suelen apuntar: a) es inmune a cambios demográficos; b) permite el pago de mayores pensiones; c) aumenta la eficiencia en los mercados de factores; y, d) incrementa la responsabilidad individual, reduciendo problemas de riesgo moral. El problema para transitar desde un sistema de reparto a otro de capitalización reside en que la generación de ocupados de transición deberá contribuir al pago de las pensiones actuales, al tiempo que ahorrar para crear su propio fondo con el que financiar sus pensiones futuras (Cadarso y Febrero, 2003); y, ello puede conllevar un conflicto intergeneracional.

---

<sup>67</sup> Cuando se anuncia que la previsión de ingresos incluye la aplicación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y que, considerando su volumen patrimonial actual, únicamente serviría para hacer frente a la nómina de pensiones durante nueve meses, algunos autores consideran esta idea un argumento alarmista y excesivo. Según Navarro (2013), este argumento no contempla el impacto del crecimiento de la productividad sobre el PIB del año 2050, el cual generará más recursos para los no pensionistas que hoy. Este autor, explica como hace cincuenta años, en España se dedicaban a las pensiones sólo un 3% del PIB. Hoy es un 8%, y la sociedad cuenta con más fondos para los no pensionistas de los que había entonces, aún cuando el porcentaje del PIB en pensiones sea mucho mayor ahora que entonces.

Esta situación ha generado un estado de preocupación en el colectivo laboral, que se encuentra inmerso en un clima de incertidumbre con respecto a la futura percepción de sus pensiones de jubilación, unido además a la inseguridad laboral actual. Por ello, diversos colectivos han dirigido su mirada a la previsión social complementaria, en busca de una respuesta para la cobertura de jubilación. En esta línea, deberíamos preguntarnos quiénes son realmente los trabajadores que pueden plantearse esta última opción. Como apunta Torres y Navarro (2010) la mejor forma de sacar partido al ahorro personal no satisface las necesidades sociales cuando no toda la población dispone de ingresos para garantizarse, a través de su ahorro, una jubilación digna. En el sistema de capitalización, al contrario que en el de reparto, el individuo cotiza para su propia pensión. Las cuotas de los trabajadores en activo se constituyen en fondos de pensiones que se invierten en múltiples destinos, siendo los rendimientos de estas inversiones las que cubren la financiación de las pensiones (Etxezarreta, 1996). Las cotizaciones-prestaciones están ligadas mediante un fondo de capital ya que la pensión es una reasignación de renta del individuo de los periodos activos a los pasivos, siendo la cantidad aportada por cada individuo la que determina su pensión futura, obligando a tener cuentas personales para cada uno de los cotizantes. Evidentemente, este sistema es más favorable para la población que mayores aportaciones pueda realizar.

Otros argumentos señalan la evidencia de que tanto el sistema público de la Seguridad Social con un soporte financiero de reparto, como los sistemas privados con base financiera de capitalización, cada uno por separado, resultan incapaces para cubrir todos los campos de la protección social y, por tanto, es necesaria una colaboración de ambos sistemas para superar su incapacidad aislada. En este sentido, se da el primer paso de orden institucional en España con la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, que configura que los Planes de carácter privado pueden o no ser complementarios del preceptivo sistema de la Seguridad Social, al que en ningún caso sustituyen. En esta línea, otra cuestión es conocer la igualdad en el acceso a estos planes privados y, por tanto, a la total cobertura de todos los ámbitos de la protección social.

Según un informe de PWC (2006), el sistema de capitalización no es el más adecuado dado que el importe del capital acumulado a la jubilación depende de la rentabilidad obtenida por los fondos privados donde se realicen las inversiones. La práctica ha demostrado en los países latinoamericanos donde se ha implantado este modelo, que el importe de prestación a cobrar depende del ciclo económico donde nos encontremos, perjudicando a los trabajadores que han acumulado su capital en prolongados periodos de rentabilidades bajas, o incluso, negativas. Entendemos que el sistema de capitalización, además de suponer una ruptura total con el esquema de solidaridad intergeneracional actualmente existente, no garantiza un tratamiento uniforme a los trabajadores, ya que dos personas de las mismas características recibirán una prestación diferente en función de la

rentabilidad obtenida de los fondos donde se han invertido sus cotizaciones. Mediante el sistema de reparto esto no se produce, ya que éste garantiza un tratamiento equivalente a las dos personas.

Si se profundiza en cuestiones de género, como señala Arrubla-Sánchez (2010), se comprueba que un enfoque individual (capitalización individual de aportes a pensión) exige a la mujer recursos materiales que no son obtenidos en la trayectoria de vida, y así se acentúa la inequidad de género en la vejez. Es conocida las relaciones de poder que las mujeres han tenido en la esfera pública/privada; el hecho de que las mujeres sobreviven a sus maridos, y con ello, la mayor probabilidad de que se aproximan a una mayor pobreza.

Así mismo, y en palabras de Etxezarreta (1996) cuando se afirma que el déficit de la Seguridad Social está creciendo espectacularmente y no se podrá sostener, se argumenta que la fuerza de trabajo activa está disminuyendo y los perceptores de pensiones de vejez aumentando, pasando por alto las posibilidades futuras de cubrir las pensiones no con el número de personas que trabajan, sino con lo que éstas producen. Si aumentan el nivel de producción y la productividad de los trabajadores, toda la sociedad puede percibir más bienes y servicios, aunque el número de trabajadores sea menor. Nuestro país, simultáneamente, duplica su renta y permanece estancado en sus cifras de empleo. Por tanto, no hay una correlación entre cantidad de riqueza y cantidad de trabajo necesaria para producirla. El cambio de productividad, que explica la asimetría de ambos crecimientos, ha sido de tal envergadura que ha acarreado una auténtica revolución de las bases productivas en un período de tiempo muy reducido. Con el mismo número de trabajadores, pero con el doble de productividad, se consigue el doble de riqueza (Cercas y Velarde, 1999). Por su parte, Torres (1996) considera que la llamada viabilidad del sistema de pensiones públicas no depende de su privatización, ni tampoco de reducir derechos sociales o de aumentar la vida laboral. Según el autor, habría que reflexionar sobre la financiación que la sociedad quiere dedicar al sistema de pensiones públicas y no contar con la posibilidad de que el ahorro de los trabajadores pueda estar en manos del sector privado que lo único que puede conllevar es la especulación. Así mismo, defiende que para obtener más fondos que hicieran más cómodo financiar las pensiones lo que se necesita es una economía más productiva (y menos especulativa y financiada), mejor distribución de la renta, más empleo y un capital social más abundante. Es decir, lo contrario que produce la continúa privatización y el capitalismo neoliberal de nuestros días.

Por tanto, no se trata de un problema de falta de fondos, sino y principalmente, de cómo se distribuye la riqueza que la sociedad genera. Con este argumento se defiende el Sistema de la Seguridad Social como un integrante esencial del contrato social vigente en las sociedades avanzadas modernas, elemento básico del sistema

político y social de previsión, equidad y redistribución de las rentas. Y en este sentido, no es posible hablar de quiebra de la Seguridad Social, y en particular, de las pensiones, mientras no se homologue este planteamiento con otros tipos de gastos. Por tanto, se debería plantear si estamos ante una opción política, social o ideológica acerca de la distribución del producto social, no ante un problema ni financiero ni económico. Siguiendo a Cercas y Velarde (1999), se podría afirmar que no sería lógico aceptar es que los costes sociales se financien a costa de los impuestos indirectos que afectan a casi todos los bienes de consumo (básicamente, el IVA) dado que la mayor aportación a las cuotas de la Seguridad Social la realizan las empresas, lo que en realidad sucedería es que se libera a las empresas a costa de los consumidores, pagando más, en proporción, los consumidores más pobres, dada la regresividad del impuesto. Este sistema de financiación produce una redistribución de la renta al revés, por la cual la seguridad Social de las clases medias y altas es financiada por los impuestos al consumo que afectan con más dureza a las capas sociales más bajas. De modo que, si de verdad se quiere incidir en el núcleo del problema y no solamente corregir parcialmente los resultados, forzosamente ha de incidirse en las formas del crecimiento económico y en el reparto de los beneficios de la productividad. Si estas cuestiones tan elementales no han sido hasta ahora suficientemente consideradas se debe, sin duda, a las profundas resistencias que se oponen a su toma en consideración, o a una falta de fuerza y convicción en las fuerzas sociales y políticas que deben viabilizarlas.

Sin olvidar que las tesis defensoras de una reforma que conduzca a la privatización de las prestaciones a los trabajadores y su entrega a los mecanismos aseguradores del mercado, topan con otros obstáculos insalvables, como argumentan Cercas y Velarde (1999), por el alto amparo que nuestra Constitución realiza de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país respecto a la Seguridad Social de los trabajadores y de sus familias. Es un hecho de extraordinaria relevancia jurídica, aunque sea generalmente desconocido, que España tiene asumida la obligación de respetar el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que significa el umbral o norma mínima de Seguridad Social, pues, de forma indirecta, al ratificar el 29 de Abril de 1980 la Carta Social Europea se ha comprometido, tal como establece el Art. 12.2, *“a mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio”*. Al aplicar a esta realidad material el tratamiento dado por el Art. 96.1 de la Constitución al derecho internacional ratificado por España, que impide, de facto, que el legislador limite derechos o beneficios consagrados por estos Tratados, nos encontramos con la existencia de un auténtico muro interpuesto frente a las ideas y voluntades desreguladoras o privatizadoras, salvo que se denuncien los propios Tratados.

Los poderes públicos, en su preocupación por garantizar la protección social de los mayores y mantener el equilibrio presupuestario de los sistemas nacionales de

Seguridad Social, han acometido diversas modificaciones en las pensiones de jubilación a fin de flexibilizarla y permitir su mantenimiento no sólo en la actualidad sino, fundamentalmente en el futuro. En este contexto, los factores que están provocando un mayor interés por aumentar la tasa de actividad en el mercado de trabajo se centran especialmente en los altos costos presupuestarios que absorben las partidas destinadas a prejubilaciones y/o jubilaciones y el riesgo que suponen para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En esta línea, hay que considerar también las tendencias demográficas actuales caracterizadas por un envejecimiento progresivo de la población (descenso de la natalidad combinado con un incremento considerable de la esperanza de vida de la población). Según previsiones de Naciones Unidas entre 2007 y 2050, el 26% de la población de los países desarrollados tendrá más de 65 años y habrá 2 trabajadores por cada jubilado (actualmente es de 4 a 1).

En un intento de abarcar la problemática existente en relación con el sistema de Seguridad Social vigente en España en su totalidad, y no atenernos exclusivamente a los argumentos demográficos, hemos de señalar que las deficiencias existentes son de diversa tipología. Así, se observan deficiencias relacionadas directamente con el sistema de Seguridad Social, es decir, derivadas de su organización, de su estructura presupuestaria, o bien de factores ajenos al sistema que inciden directamente en el mismo, tales como cambios demográficos y sociales y funcionamiento del mercado de trabajo, entre otros. Si bien se pueden mencionar problemas como la inequidad y desigualdad (debida a la coexistencia de un régimen general superavitario con regímenes especiales con fuerte déficit), el problema más grave al que se enfrenta el sistema español de Seguridad Social (y también el de la mayoría de los países occidentales) hace referencia a su financiación. Aunque los problemas aludidos están entrelazados, es posible identificarlos de manera separada:

- a) Relacionados con factores demográficos y sociales, como ya hemos ido exponiendo a lo largo de la investigación, se observa un progresivo envejecimiento de la población, debido al continuo descenso de la tasa de natalidad y a la disminución de la mortalidad, lo que se traduce en un mayor número de beneficiarios de prestaciones de jubilación y de otras prestaciones sociales, así como en un descenso del número de cotizantes. El fuerte aumento de la esperanza de vida supone un mayor periodo de percepción de las prestaciones económicas derivadas de la jubilación, viudedad, etc., así como una mayor demanda de prestaciones sanitarias. Así mismo, la variación en los comportamientos sociales que se ha producido en España a lo largo de los últimos años como es el crecimiento de las uniones de hecho que ha exigido la modificación de la normativa vigente en relación a los derechos derivados (pensiones de viudedad y orfandad), o el mayor número de familias monoparentales que ha exigido la aparición de algunas prestaciones especiales.



Finalmente, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral que ha generado la necesidad de arbitrar nuevas medidas de protección social (prestaciones por maternidad y de riesgo durante el embarazo).

- b) En relación con el mercado laboral, se comprueba un crecimiento acelerado del número de desempleados, un descenso de la tasa de actividad y un envejecimiento de la población activa, fomentado por los procesos de regularización de la población inmigrante y el crecimiento de la emigración de los jóvenes. Es notable el cambio de tendencia en los flujos migratorios actuales que refleja la reducción de población inmigrante extranjera en edad laboral que llega a nuestro país (mientras que se incrementa aquella que viene a instalarse tras el retiro laboral) y el incremento de la población cualificada en edad laboral que sale de nuestro país en búsqueda de oportunidades de empleo. Este comportamiento de las variables fundamentales del mercado de trabajo tiene claros efectos sobre el sistema de Seguridad Social, dando lugar a un aumento en el número de potenciales beneficiarios de las prestaciones por desempleo y a un descenso en el número de cotizantes.
- c) Derivados de la estructura y funcionamiento del sistema de Seguridad Social, existe una gran desproporción entre los gastos de la Seguridad Social y la calidad de las prestaciones. El gasto derivado del sistema ha sufrido, por las razones apuntadas, un rápido crecimiento que se ha traducido en un claro desequilibrio financiero, sin que dicho crecimiento fuera ocasionado, en muchos casos, por un aumento del nivel de protección derivado del sistema. De la misma manera, se observa un trato desigual en los distintos Regímenes de la Seguridad Social, tanto en materia de prestaciones como de cotizaciones.

Como anteriormente apuntábamos, los principales problemas a los que se enfrenta el sistema de Seguridad Social en España se refieren a la inequidad y desigualdad y a su financiación. Asumiendo que el cambio a un modelo de capitalización no es lo pertinente, dado su elevado coste y su insolidaridad, la alternativa es la corrección de las deficiencias del actual sistema de reparto. Esta dirección es la seguida con la aprobación del Pacto de Toledo que constituye el marco de la nueva reforma en que se encuentra embarcado el sistema de Seguridad Social español. Atendiendo a lo dispuesto en el Pacto de Toledo, los principios básicos del modelo son los siguientes: a) Se debe mantener el actual sistema de reparto, pero introduciendo correctores en el mismo, descartándose así su sustitución por el modelo de capitalización; b) Limitar el actual sistema de pensiones en España a la simple provisión de pensiones mínimas es rechazable; y, c) Consolidar y hacer viable el modelo actual con la puesta en marcha de una serie de reformas legislativas que hagan posible combinar el crecimiento del gasto motivado por las nuevas necesidades sociales con las fuentes de financiación suficientes para hacerlo. Partiendo de estos principios por los que se debe regir el modelo de Seguridad



Social, el Pacto de Toledo incluye 15 propuestas que tienen como objetivo principal garantizar el equilibrio financiero de la Seguridad Social en el futuro y aumentar la justicia y equidad del sistema. Las propuestas y reformas que se recogen en el Pacto de Toledo se concretan en las siguientes:

1. Separación de las fuentes de financiación: Mientras que las prestaciones contributivas (de carácter público y obligatorio, núcleo central del sistema) se financiarán con cargo a las cotizaciones sociales, las prestaciones no contributivas (pensiones asistenciales y sanitarias, destinadas a compensar la carencia de rentas de los ciudadanos en situaciones de necesidad) se nutrirán mediante la aportación del Estado vía impuestos;
2. Constitución de reservas: Los excedentes que genere la recaudación de las cotizaciones sociales se destinarán a un Fondo de Reserva de la Seguridad Social para atender necesidades futuras;
3. Acercamiento gradual de las cotizaciones a los salarios reales (“destopes”), procurando el menor impacto posible en costes empresariales y estableciendo un único tope máximo para todos los grupos profesionales y desapareciendo el inferior que hasta ahora afectaba a grupos profesionales más bajos;
4. Aproximación gradual de las cotizaciones de los regímenes especiales a los del régimen general;
5. Lucha contra el fraude y la morosidad;
6. Convergencia de los distintos regímenes de manera que sólo queden dos: trabajadores por cuenta propia y trabajadores por cuenta ajena;
7. Integración de la gestión, que implica la creación de un único organismo que integre el reconocimiento de las prestaciones y el pago de ellas;
8. Evaluación de las cotizaciones en función del equilibrio económico del sistema;
9. Fomento de la equidad y carácter contributivo del sistema;
10. Se desincentiva la jubilación anticipada y se busca conseguir el retraso voluntario de la jubilación;
11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Revalorización automática de las mismas por Ley, en función del Índice de Precios al Consumo (IPC);

12. Reforzamiento del principio de solidaridad: Las pensiones de orfandad se amplían gradualmente de los 18 a los 21 años, y a los 23 si han fallecido los dos progenitores. Así mismo, la pensión mínima de viudedad para menores de 60 años se equiparará con las de los mayores de 60 años;
13. Mejora de la gestión, especialmente en las prestaciones por incapacidad temporal e invalidez, con el objetivo de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de prestaciones;
14. Se intentará incentivar sistemas complementarios de pensiones; y,
15. Seguimiento y evaluación periódica del equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social por los grupos parlamentarios.

Por su parte, como ya hemos señalado, la Comisión no permanente elaboró un informe (aprobado el 2 de octubre de 2003 por el Pleno del Congreso de los Diputados), en el que se refuerzan las conclusiones del Pacto de Toledo y se incorporan nuevas recomendaciones, tales como: 1) Conveniencia de examinar la situación de los trabajadores afectados por las modernas fórmulas de organización del trabajo, sobre todo, en relación con la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal y las posibilidades de compatibilizar salario y pensión o subsidio; 2) Estudiar mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como "elementos a considerar en las carreras de cotización"; 3) Configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia; 4) Consideración especial de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial; y, 5) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la incorporación de los ciudadanos de otros países al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones.

Estas recomendaciones adquieren notoriedad cuando surge la necesidad de acometer reformas en el sistema público de pensiones que garanticen su mantenimiento a corto, medio y largo plazo. Sin embargo, es cuestionable que hayan sido tenidas en cuenta en el diseño de medidas encaminadas a tal fin. Así, y para el caso concreto de las estrategias para la prolongación de la vida activa como medida para fomentar el mantenimiento de trabajadores de edad avanzada en el mercado de trabajo (puesto de manifiesto en el Pacto de Toledo en su recomendación 10ª), y consecuentemente, retrasar el retiro laboral y con ello, el pago de pensiones, se comprueba que el diagnóstico que las legitima no contempla el nuevo escenario sociolaboral al que hace referencia las recomendaciones del Pacto de Toledo. En este sentido, hay que señalar que en este escenario surgen nuevos "tiempos de trabajo" que rompen con la tendencia de un único modelo de relaciones laborales, con las estructuras salariales y con los sistemas de

organización del trabajo. Así mismo, no asume que las altas tasas de desempleo y la mala calidad del empleo, unido al aumento del empleo atípico y el incremento de trabajadores de edad avanzada que realizan este tipo de empleo, convierten a los trabajadores de edad en reserva de mano de obra ocasionando una discriminación por razón de edad que fomenta el retiro laboral. Sin embargo, y contrariamente, el Pacto de Toledo, parte de la aceptación de una serie de principios centrales (solidaridad, equidad, contributividad, publicidad, protección de todas las situaciones de necesidad en los términos constitucionalmente previstos), realiza un diagnóstico global de la situación financiera y prestacional del sistema, y persigue unos objetivos también generales (consolidación y racionalización del sistema, suficiencia prestacional, equilibrio financiero, garantía de la tutela), y sobre esas bases aspira a dotar de mayor orden a las futuras reformas del sistema de protección de la Seguridad Social, en especial de cara a la reforma del sistema de pensiones.

Así mismo, se han puesto en marcha distintas políticas y normas que progresivamente van incorporando las anteriores recomendaciones. En el marco del Pacto de Toledo, la reforma legal del sistema de Seguridad Social, Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, desarrolla el Acuerdo alcanzado por el Gobierno y los agentes sociales en julio de 2006, también mencionado. Los principales objetivos de la Ley fueron: 1) Avanzar en la plasmación del principio de solidaridad y garantía de suficiencia mediante la paulatina mejora y extensión de la intensidad protectora, así como en el reforzamiento de la unidad de caja; 2) Reforzar la contributividad del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas; 3) Reforzar las medidas destinadas a estimular la prolongación voluntaria de la vida laboral a partir de los 65 años mediante mejoras en el incremento de la pensión de jubilación y reducciones en las cotizaciones sociales de trabajadores mayores de 65 años; 4) Racionalizar las modalidades de jubilación anticipada y jubilación parcial; 5) Modernizar el sistema para responder a las nuevas realidades familiares, en particular, extendiendo el reconocimiento de la pensión de viudedad a parejas de hecho; y, 6) Introducir elementos de contributividad en la pensión de incapacidad permanente cuyo cálculo se adecua al esfuerzo de cotización realizado.

Ciertamente, la jubilación, además de su carácter fundamental en el sistema de protección social, y en concreto de los sistemas de Seguridad Social, es también objeto de la política de empleo y clave en la regulación del Derecho del Trabajo. Se trata de una figura en la que se conectan diversos y a veces contradictorios intereses y no sólo jurídicos. Esto provoca una continua remodelación en su regulación, intentando siempre alcanzar un punto de equilibrio que conjugue las distintas necesidades a las que sirve o puede servir, entre otras, su papel en la política de fomento del empleo. Por ello, en un intento de integrar de forma equilibrada todas y cada una de las necesidades a las que sirve, se modifica

reiteradamente su régimen jurídico, especialmente si lo que está en juego es el mantenimiento del sistema de pensiones, para lo que se utiliza la jubilación como una herramienta de política de empleo que incida en la extensión de la vida laboral. Por su parte, la pensión de jubilación, además de su estrecha vinculación con las cuestiones laborales, está estrechamente vinculada a la tasa de esperanza de vida. El aumento de la esperanza de vida provoca un incremento del período de percibo de la pensión de jubilación y esto que crea preocupación por el equilibrio financiero del sistema y que se trata de un problema presupuestario, se regula mediante medidas laborales destinadas a prolongar la vida laboral de los trabajadores de más edad y la ampliación de la edad de acceso a la jubilación.

De este modo, los mecanismos de actualización de las pensiones públicas dieron como resultado una reforma con un doble objetivo: trabajar más tiempo para que la relación cotizante-pensionista fuera lo más equilibrada posible para el mantenimiento de un sistema de reparto; y, en segundo lugar, bajar las cantidades a percibir con carácter general, lo que implica un deterioro en las condiciones de vida de los mayores, fundamentalmente de aquellos en posiciones más desventajosas<sup>68</sup>. Así, en 2011 el Gobierno español, aprueba un conjunto de medidas para conseguir la viabilidad del sistema, apostando por el retraso en la edad de jubilación y una nueva configuración de la pensión por jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social.

Entre las soluciones que se han apuntado, la mayoría apuestan por la flexibilización de la pensión de jubilación, fundamentalmente a través del alargamiento de la vida laboral o el envejecimiento productivo o activo, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial, lo que conlleva necesariamente la desincentivación de prácticas muy consolidadas en el tejido empresarial como las prejubilaciones. Esta nueva tendencia contrasta con aquellas otras que han abogado durante años por la anticipación de la edad de jubilación como una de las medidas necesarias para el fomento y reparto del empleo. En aras de una mejor política de empleo y del reparto de los puestos existentes, se promocionaron las jubilaciones forzosas, la jubilación anticipada o las prejubilaciones, que han tenido escasa incidencia en el crecimiento del empleo.

---

<sup>68</sup> La baja cobertura de la protección en pensiones puede conllevar que las personas mayores reingresen al mercado laboral en condiciones precarias. Además, la situación de crisis a la que asistimos ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las personas mayores frente a la pérdida de ingresos. En cuanto a este aspecto, en junio de 2010 el Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional (CICR), en su informe anual, indicó que a raíz de la crisis, la situación de muchas personas mayores empeoró en todo el mundo, a pesar de los ingresos por pensiones, puesto que varias se han visto obligadas a convertirse en el sostén de sus hijos y sus familias debido al desempleo (CICR, 2010).

Algunos autores como Celentani et al. (2007) sostienen que se está haciendo una reforma silenciosa, consistente en la modificación de algunos parámetros (en concreto, la pensión máxima y mínima, así como la base máxima de cotización), para conseguir cambios en el grado de redistribución y la generosidad total del sistema, difícilmente apreciables a corto plazo por la población en general. No obstante, añaden estos autores, esta reforma no es suficiente para hacer el sistema sostenible frente al envejecimiento de la población. Es necesario prolongar la vida activa aumentando la edad de jubilación para que el sistema de pensiones de reparto sea sostenible. En esta misma línea, Lagares (2009: 13) señala que: “para preservar a largo plazo el equilibrio del sistema, habría de aumentarse gradualmente, la edad legal de jubilación, quizás hasta los 70 años. Esa edad no parece incompatible con las condiciones actuales de salud y capacidad de la mayoría de la población española y menos lo parecerá en un futuro. (...) la jubilación a los 70 años permitiría una mejor relación entre jubilados y activos potenciales”.

Está claro que las medidas tendentes a favorecer la contratación o el mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad se han generalizado, persiguiendo, por un lado, la disminución del gasto en jubilaciones anticipadas, y, por otro, el incremento de los ingresos fiscales a través de la prolongación de la vida activa. Así mismo, hay una serie de aspectos que podrían favorecer en los años venideros la implantación de estas estrategias de prolongación de la vida laboral: el decreciente peso de la agricultura y de la industria en el mercado de trabajo frente al sector servicios, que se caracteriza por unos puestos de trabajo más factibles de mantener a edades más avanzadas; un mayor nivel de formación de las nuevas generaciones que facilita el reciclaje y la adquisición de nuevos conocimientos, y un menor volumen de las cohortes futuras de jóvenes, lo que limitará el reemplazo de la mano de obra experimentada por este colectivo.

Ahora bien, la extensión de la vida activa laboral se puede conseguir, bien mediante un adelanto de la edad media de acceso al mercado de trabajo por parte de los jóvenes, o bien postergando la jubilación o edad media de retiro laboral. Muñoz de Bustillos et al. (2007) argumentan que la primera opción tiene más inconvenientes que ventajas por diversos motivos: a) los jóvenes en el mercado de trabajo cada vez van a suponer una cohorte menos voluminosa, por lo que la repercusión al sistema de financiación sería cada vez más limitada; b) una incorporación más temprana al mercado de trabajo supone una reducción del periodo de formación, lo que repercute en su productividad futura; y, c) un adelanto de la edad de incorporación al mercado de trabajo incide en la tasa de actividad y en el aumento de la cotización, sin embargo, no retrasa la edad de jubilación y, además, se reducen las nóminas a pagar por la Seguridad Social. Evidentemente, este planteamiento se aleja del enfoque de ciclo de vida del que parte la política del envejecimiento activo.

Desde Europa se advierte que el retraso de la jubilación no es suficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Así, el comisario europeo de Empleo y Asuntos Sociales, Laszlo Andor, ha recalcado que el futuro de las pensiones en la Unión Europea no se podrá garantizar únicamente retrasando la edad de jubilación, sino que también será necesario un aumento de la tasa de ocupación. Para conseguirlo, se hace imprescindible la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo, la flexibilidad laboral, las posibilidades de formación para los trabajadores de más edad y la lucha contra la discriminación laboral por motivos de edad (Europa Press 08/09/2010). Como se puede comprobar, la insostenibilidad de los sistemas de protección no viene determinada únicamente por las consecuencias del envejecimiento demográfico, junto al envejecimiento existe un conjunto de factores y elementos que deben ser considerados (y solucionados) para afrontar esta problemática.

#### **2.3.5.4. INSOSTENIBILIDAD Y DESEQUILIBRIO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES**

La protección social, que ha cristalizado en el mundo occidental fundamentalmente en los Sistemas de Seguridad Social, ha entrado en un proceso de crisis e incertidumbre ante la posibilidad de que el sistema no pueda garantizar el pago de las pensiones públicas en el futuro. La crisis económica afecta profundamente a la Seguridad Social reduciendo, por una parte, sus ingresos como consecuencia del descenso de las cotizaciones (debido al aumento del desempleo); y, por otra, incrementando sus gastos al elevarse el número de desempleados y pensionistas. Esta idea sobre la financiación de los sistemas de protección social en general, y los destinados a la población mayor en particular, se ve agravada con la percepción de que, en la actualidad, los mayores se han convertido en unidades económicas independientes debido, entre otras causas, a la nuclearización de la familia, a la creciente movilidad geográfica, a los cambios de valores, a la ruptura de vínculos sociales y familiares, etc., una autonomía económica que es mantenida, en la mayoría de los casos, por los sistemas de protección social a través de prestaciones económicas y sociales a partir de la jubilación.

Las críticas al Estado del bienestar que hemos visto desarrolladas, tienen también su correlato en las referidas a las políticas de protección que se desarrollan en España,

y que llevó a una reorientación ideológica a partir de los años 80. Los dos grandes peligros que amenazan a la Seguridad Social, a juicio de León (2001: 12) son los intentos de privatización y las presiones financieras. Esa reorientación estuvo basada en tres argumentaciones: 1) El convencimiento de que la asunción de la protección social por parte del Estado es incorrecta e ineficiente. Se vuelve a considerar el mercado como el elemento del sistema más eficiente en la asignación de recursos, desplazando la acción del Estado a la empresa; 2) La crítica a la acción de los sindicatos que lleva a afirmar su prescindibilidad y la necesaria reducción de la intensidad de la mediación colectiva; y, 3) La crisis de la noción del *Estado social*, que lleva consigo la reformulación de sus márgenes de acción.

Esto se traduce a juicio de Baylos (1999: 52) en la socialización relativa de la asistencia “por abajo”, mediante la promoción de las pensiones no contributivas, y una privatización “por arriba” mediante la ampliación del mercado libre de los planes de pensiones. La dualización del sistema es general ya que se da un fuerte apoyo a la oferta privada en este ámbito de protección (reflejo de ello, es la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados). También en la protección por desempleo se percibe un desplazamiento de lo contributivo a lo asistencial, ligado a la comprobación de rentas. Pero, quizás la clave está en el desplazamiento que se produce en la concepción de los derechos sociales ya que supone el cambio de derechos ciudadanos por derechos de protección social. Así, la protección no se otorga a una persona política sino que la persona se presenta como consumidora de un servicio, lo que convierte al derecho exigible en interés difuso en la prestación de un servicio público. Esta es la tendencia de privatización del discurso neoliberal (Baylos, 1999: 63).

La redistribución de renta como objetivo de las políticas sociales y principio fundamental del sistema de protección, ha tenido en España un tímido reflejo en la realidad, fruto de la eterna subordinación al protagonismo de la política económica. Rodríguez Cabrero (1994: 191) afirma que se ha conseguido reducir la pobreza severa, ya que las políticas asistencialistas han estado encaminadas a los colectivos más desfavorecidos facilitándoles niveles de subsistencia. Sin embargo, no se ha reducido el nivel de pobreza total: el impacto del gasto social ha sido redistributivo en servicios sanitarios, sociales y en pensiones, pero no ha logrado reducir la pobreza porque la intensidad protectora ha sido baja. A este respecto, Navarro (2002: 106) afirma que España ha conseguido reducir el nivel de pobreza en un 63%, mientras que otros países europeos lo han hecho en mayor grado: Alemania un 80,6%, Suecia un 80,4% o Dinamarca un 72%. Este efecto redistribuidor ha sido más importante entre las personas ancianas debido al efecto de las pensiones no contributivas, sin las que el 68% de las personas mayores de 65 años serían pobres, y menos entre la población infantil en la que la reducción sólo alcanza un 38%. Concluye el autor con la afirmación de que España presenta unos niveles de desigualdad de renta y propiedad de los más altos de la Unión Europea.

El hecho de que la pobreza haya disminuido más en las personas mayores pero menos en la población infantil, es producto del esfuerzo realizado en el sistema de pensiones, muy descompensado con el realizado en la protección a la familia. En investigaciones realizadas en países con Estados del bienestar más avanzados (Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido) entre mediados de los años 80 y mediados de los 90, ya se observó que el aumento de las personas mayores implicaba un aumento del gasto social, éste traducido en pensiones y servicios de proximidad, lo que repercutía en una disminución de la pobreza en estas personas, mientras que entre la infancia y la adolescencia los niveles de pobreza aumentaron (Hinrichs, 2003: 53). Algunas razones de este aumento son el mayor número de familias monoparentales vulnerables, las mayores tasas de desempleo y lo limitado de las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Como continuación a este argumento, diversos estudios demuestran que los recursos públicos utilizados por los actuales mecanismos de protección son asimétricamente utilizados y no precisamente en favor de los más necesitados de protección. Hay errores en el diseño de las prestaciones y la mayor capacidad de presión de ciertos grupos sociales, así como la mayor burocracia administrativa han tenido como resultado que los beneficios no siempre llegan o no llegan en las proporciones adecuadas a los sitios adecuados. Con carácter general, puede decirse que las técnicas utilizadas suelen adolecer de la suficiente sutileza para evitar que se produzcan a la vez situaciones de sobreprotección e infraprotección, produciéndose un resultado de derroches y deseconomías. Es fácil comprender que, en situaciones de limitación de recursos, el único camino aconsejable es su utilización racional, basados en un conocimiento preciso e individualizado de las necesidades y un reparto exigente y cuidadoso de las capacidades (PSOE, 1997).

Otro factor a tener en cuenta en el análisis de los resultados de las políticas de protección es la descentralización que se produce en España a causa de las competencias en materia de protección que reciben las Comunidades Autónomas, y que ha provocado dos efectos contrapuestos: por una parte, una extensión y cercanía de la protección a las personas; y, por otra, un desequilibrio y agravio entre comunidades, no sólo por la posición de partida sino también por la financiación de los sistemas que según comunidades pasa por el juego entre fuerzas políticas, tan diferente de una a otra Comunidad Autónoma (Rodríguez Cabrero, 1998: 139). Ya este autor en 1994, predecía el futuro del Estado del bienestar español en una transformación al modelo mixto: la pieza clave seguirá siendo el Estado, pero con un protagonismo creciente de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. En ese modelo, las organizaciones voluntarias se configuran como un importante actor dentro del sistema, siempre que consigan mantener su independencia de la financiación pública, a la vez que las entidades mercantiles ampliarán su espacio de



influencia, sobre todo entre los grupos de renta más alta (Rodríguez Cabrero, 1994: 198).

En este sentido, como el conocimiento preciso de las necesidades actúa como condición necesaria para una utilización racional de los recursos disponibles, una recomendación de algunos autores es la descentralización y desburocratización del conjunto del Estado Protector (Cercas y Velarde, 1999). Según esta idea, las habituales fórmulas centralizadas de provisión y gestión carecen de todo sentido y deben dejar paso a nuevas fórmulas donde se acorten las distancias entre el proveedor y el usuario. Sin embargo, para que no quiebren los principios de solidaridad interpersonal e interregional, debe mantenerse el principio de unidad de caja y de recursos. Son numerosas las iniciativas sociales que pueden y deben ser llamadas a participar más activamente en la gestión de muchos programas que hasta el momento han sido realizados con fórmulas administrativas menos eficientes que las que surgen desde la iniciativa social o por los propios beneficiarios. Así mismo, se defiende bajo criterios pragmáticos y "no ideológicos" que se amplíe la participación de la iniciativa privada en la gestión de programas del Estado del bienestar bajo fórmulas concesionales, de convenios o conciertos, en las que eso sí, la regulación pública y los principios de autoridad no sean sustituidos por meros criterios mercantiles. Bajo estas condiciones, el Estado pasa a ser un singular comprador de los servicios, actuando como representante de los ciudadanos, manteniendo y perfeccionando técnicas ya contrastadas para una estricta fijación de las características, calidad y modo de prestación de los servicios.

Profundizando en la población mayor, el principio que debería inspirar cualquier sistema de jubilaciones y pensiones es ofrecer, como mínimo, un nivel básico de ingresos a todas las personas de edad avanzada, objetivo que podría alcanzarse mediante la creación de un pilar básico en forma de prestación mínima (Naciones Unidas, 2007). Sin embargo, no se puede obviar, como señala Arrubla-Sánchez, 2010) que el hilo conductor de la relación ONU y envejecimiento es la productividad. Según esta autora esta organización pasó de considerar a la vejez como una carga a valorarla junto con la mujer como un recurso indispensable para la actual solución del mercado laboral y el mercado de consumo. Así mismo, considera que la Asamblea de Madrid reconoció que la vejez no era sinónimo de decadencia, pero mantuvo una tensión constante entre la protección social universalista y los sistemas de ahorro individual, la medicalización y la flexibilización del mercado laboral.

Por su parte, el Banco Mundial, al igual que la ONU, cuestionó la sostenibilidad económica y la legitimidad social de los sistemas públicos de pensión y jubilación existentes, a los cuales acusó de no incentivar el ahorro individual y de generar la lucha intergeneracional por los recursos, aumentar los gastos del presupuesto público, y desestimular el mercado laboral, el ahorro nacional y la formación de

capital. También afirmó que los beneficios de los sistemas de seguridad determinan las decisiones de ahorro de los individuos; éstos deciden cuánto ahorrar y cuánto ocio (en el retiro) consumir. En esta vía propuso la privatización de los sistemas y el ahorro individual. La noción fatalista del envejecimiento se ha cimentado en la tradición de desafiliar a quien se considera no productivo, en un modelo sanitario centrado en la enfermedad, en el principio del libre mercado como generador de eficiencia y en la elección racional de los individuos.

En esta línea, los países de nuestro entorno en los últimos años han buscado distintas fórmulas para reducir el déficit y garantizar la viabilidad del sistema a largo plazo. De manera general, los países han optado por una de estas tres vías: 1) Pasar de un sistema de reparto a uno de capitalización, donde las prestaciones a cobrar se corresponden con el capital acumulado por cada trabajador en su cuenta particular a través de la realización de aportaciones (cotizaciones) prefijadas; 2) Realizar reformas que conduzcan a un nuevo modelo de reparto en el que se ajusten las prestaciones a cobrar a la capacidad económico financiera del sistema; y, 3) Realizar reformas paramétricas, es decir, modificar diferentes parámetros que sirven para determinar la cuantía de la prestación o la duración del pago de la misma (edad de jubilación). Este último tipo de reformas se han llevado a cabo en Francia, Alemania, Portugal y España.

De esta manera, en España el Comité de Expertos, en junio de 2013, elaboró un Informe sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones<sup>69</sup> para garantizar el equilibrio entre los gastos e ingresos del sistema, conscientes de la necesidad de acometer cambios y reformas en el sistema para que éste cumpla con sus objetivos: pensiones adecuadas, equidad intergeneracional y sostenibilidad a largo plazo. En dicho Informe se recogía que el Factor de Sostenibilidad debía tratarse de una regla<sup>70</sup> sencilla y transparente que 1. Asegure que el sistema de

---

<sup>69</sup> El Comité recibió el encargo del Gobierno, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013, de definir el Factor de Sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, que ya había sido incluido como tarea a realizar en la Ley 27/2011 de 1 de agosto, haciendo suyo un acuerdo previo alcanzado en el Pacto de Toledo y suscrito por el Gobierno y las organizaciones patronales (CEOE, CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT).

<sup>70</sup> El Factor de Sostenibilidad se compone de dos fórmulas: La primera, el *Factor de Equidad Intergeneracional o FEI*, actúa solo sobre el cálculo de la pensión inicial y la modera en la proporción que haya aumentado la esperanza de vida de la persona jubilada respecto de una esperanza de vida tomada como referencia. Busca, que en todo momento, dos personas que se jubilen a la misma edad habiendo acumulado la misma base reguladora, sean tratadas por el sistema de la misma manera; y, la segunda, el *Factor de Revalorización Anual o FRA*, es una fórmula que delimita el crecimiento equilibrado de las pensiones, de acuerdo con los ingresos disponibles, el número de pensiones entre los cuales han de repartirse y el denominado efecto sustitución; pero lo modula de acuerdo con la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, de modo que los déficits (más gastos que ingresos) moderan el crecimiento de las pensiones y los superávits (más ingresos que gastos) lo

pensiones español se sostenga por sí mismo; y 2. Refuerce el sistema ante la presión de las tensiones demográficas y condiciones económicas cambiantes.

*El Comité señala la necesidad de este factor porque el aumento de la esperanza de vida y las tensiones demográficas del sistema de pensiones son un hecho cierto y sobradamente documentado, que constituyen una amenaza potencial del bienestar económico de ciudadanos que alcanzarán 15 millones de pensionistas en unas décadas y, por extensión, del conjunto de la sociedad. Si no se actúa con la suficiente antelación se hará descansar la mayor parte de los ajustes necesarios en el futuro sobre las espaldas de unas pocas generaciones, en lugar de repartirlos entre el mayor número posible de ellas. Así mismo, lo considera necesario porque el cálculo y aplicación de este Factor de Sostenibilidad, debe ir aparejado de una política de transparencia<sup>71</sup> dirigida a toda la ciudadanía y el hecho de su adopción temprana, además, de reforzar, clarificar y asegurar el equilibrio del sistema contribuye a despejar incertidumbres de los pensionistas actuales y de aquellos que están próximos a serlo.*

De esta manera, y según el Comité, el factor genera estabilidad y confianza en el sistema, reforzando otras reformas y medidas ya en marcha y facilitando la recuperación económica, puesto que: 1) ayuda a cumplir el mandato del artículo 135 de la Constitución Española y el de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera según el cual todas las administraciones públicas, incluida la Seguridad Social, adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, entendida ésta en términos estructurales; 2) al considerar en sus cálculos un número de años suficientemente amplio, minimiza los efectos del ciclo económico, y suaviza muy significativamente los efectos sobre la pensión; 3) el hecho de que el factor crezca menos de lo que podría en los años con superávit de ingresos, permite seguir dotando con esos excedentes, el Fondo de Reserva, que, de esta forma, se convierte en un elemento útil para complementar

---

mejoran. Estas dos fórmulas conforman un Factor de Sostenibilidad que reparte a lo largo de los años las cargas derivadas de las tensiones que en el sistema de pensiones ya están generando, y van a generar en mayor medida, el aumento de la longevidad y el aumento de la tasa de dependencia.

<sup>71</sup> En este sentido, la Seguridad Social debe publicar el seguimiento sistemático de la esperanza de vida, de los ingresos, de los gastos, del número de pensiones y del efecto sustitución y facilitar la aplicación de la fórmula. Debe crear un índice basado en la aplicación sistemática del factor de revalorización, que sirva como elemento indiciario de la revalorización esperable en el momento que finalmente se marque para efectuar dicha revalorización. Los pensionistas deben tener una referencia a la que acudir, como la tienen hoy con el IPC. La revalorización debe comunicarse individualmente de una forma sencilla y comprensible. Las predicciones a futuro usadas en el factor deben ser publicadas por la Seguridad Social, con inclusión de sus supuestos y metodologías, para que puedan ser adecuadamente juzgadas y valoradas. Y, por último, esas previsiones deben ser contrastadas por la Agencia Independiente de Responsabilidad Fiscal.

las revalorizaciones en los años malos; y, 4) el factor no es sinónimo de recortes en el presente y, sin embargo, sí que puede evitar los que pueden producirse en el futuro, si no se actúa con la suficiente antelación.

Quizás, lo que más llame la atención de este Informe es la situación de partida (diagnóstico) de la que se parte y que justifica la elaboración de este Factor. En el Informe se señala que si la tasa de crecimiento económico futuro de la economía española se mantuviese en los valores del pasado, la posibilidad de que la aplicación del factor de sostenibilidad suponga un descenso nominal de las pensiones futuras es muy baja y, en cambio, es alta la probabilidad de que a medio y largo plazo, la pensión media real aumente, mejorando su poder adquisitivo actual. Así mismo, exponen que las previsiones actuales apuntan a que la tasa de dependencia aumentará de forma considerable en los próximos años como consecuencia del baby boom, a no ser que se lleven a cabo reformas estructurales que den lugar a un importante aumento del número de cotizantes. Por este motivo, la pensión media representará un porcentaje menor del salario, que dificultaría la consecución de uno de los objetivos asignado por la Unión Europea a un sistema de pensiones: mantener unos estándares de bienestar económico de la población jubilada próximos a los que mantenía en su etapa activa (objetivo poco probable de conseguir según lo analizado, aunque no se delimite conceptual ni operativamente los “estándares de bienestar económico próximos”). Ante esta situación, ofrecen la posibilidad a la sociedad española, a través de sus representantes políticos, de elegir entre una combinación de las siguientes alternativas con las que hacer frente a los efectos del previsible aumento del número de pensiones y evitar, al menos parcialmente, una reducción en el porcentaje que representa la pensión media sobre el salario medio:

- Aumentar el número de cotizantes incentivando la prolongación de la vida activa de los trabajadores y mediante reformas estructurales que promuevan el crecimiento, reduzcan rápidamente el desempleo y aumenten la población activa como consecuencia de nuevos flujos migratorios, atraídos por ese mayor crecimiento.
- Aumentar los tipos impositivos, incrementar el porcentaje de los salarios que constituye la base de cotización y aportar ingresos adicionales al sistema de pensiones, por ejemplo, en la línea de los niveles existentes de media en los países de la Zona Euro.
- Aceptar la disminución de la ratio de la pensión media sobre salario medio, asumiendo que los jubilados reciben pensiones del sistema público (las cuales pueden seguir aumentando en términos reales), que podrían complementarse con ingresos procedentes de su ahorro privado.

El Comité no se posiciona claramente ante dichas alternativas pero sí es rotundo al afirmar que *sí se hace necesario diseñar un factor de reequilibrio de las pensiones en España, esto quiere decir que hay un desequilibrio potencial*. El Factor de Sostenibilidad, por lo tanto, nace para moderar el crecimiento de las pensiones si los recursos del sistema no son capaces de soportar un crecimiento mayor. Así mismo, el Comité entiende que la situación de los pensionistas que ya lo son en el momento de entrada en vigor del factor debe tenerse en cuenta, pues la mayoría de estas personas tienen la pensión por principal, si no única, fuente de ingresos, y en cualquier caso su capacidad de reacción ante los cambios de entorno que el factor comporta es pequeña o nula. Por eso, para los pensionistas actuales, el Comité quiere recomendar la aplicación de una cláusula que impida el descenso nominal de su pensión. El Fondo de Reserva debería ser instrumento suficiente para equilibrar los efectos de esta cláusula. El Comité es consciente, por otra parte, de que este factor supone la ruptura de una regla seguida en los últimos quince años, aproximadamente, la de vincular directamente la revalorización anual de las pensiones con el IPC anual. No hay que olvidar, en todo caso, que esa regla ya ha sido rota dos veces, lo cual muestra que, por mucho que se quiera ver en ella un mandato inamovible y cierto, en realidad, se trata de un objetivo muy condicionado a la existencia, o no, de recursos suficientes para llevarlo a cabo. Así, defiende que es preferible tener un mecanismo objetivo como el Factor de Sostenibilidad, que es capaz de decir hasta donde llega, en términos de revalorización, la lógica presupuestaria del sistema de pensiones; para poder, después, tomar decisiones informadas y pertinentes.

Como se puede comprobar, el peso de la insostenibilidad de las pensiones recae fundamentalmente en el envejecimiento demográfico, obviándose otros factores que también la determinan, y a los que se recurre como posible alternativas para su solución (crecimiento económico, desempleo, flujos migratorios, mercado de trabajo, etc.). El Comité expone claramente que esta situación de insostenibilidad era así antes de la crisis económica, y lo seguirá siendo después. El 27% de paro y los menores niveles de PIB agravan los problemas de sostenibilidad, pero en modo alguno los crean. La actuación que se describe en este Informe, según sus autores, no sólo debería abordarse aunque España no atravesase una profunda crisis económica; en realidad, debería haberse abordado hace bastantes años (¿por qué no se ha hecho?). En este sentido, se advierte que el modelo de reformas paramétricas inmediatas cuando las tensiones afloran, puede tener una consecuencia no deseable, así, si los cambios paramétricos en las pensiones (por ejemplo, en el aumento de la edad a la que las personas pueden jubilarse) se hacen sin la antelación suficiente, el ajuste del sistema se concentra sobre las espaldas de unas pocas generaciones, en lugar de repartirlos entre el mayor número posible de ellas. Sin embargo, y aún teniendo en cuenta estas precauciones, no se han considerado (del mismo modo que se ha hecho con las personas pensionistas en la actualidad) otras circunstancias propias de las trayectorias laborales y personales de

los trabajadores de edad avanzada que son, en estos momentos, los sujetos y objetos de estas medidas.

Parece que todo apunta a la necesidad que tiene un sistema de reparto intergeneracional de contar con un factor de sostenibilidad, o de reequilibrio, ya que contiene elementos potenciales de insostenibilidad o desequilibrio, tal y como se apunta en el Informe. Por tanto, ese desequilibrio potencial existe (y se conoce desde su origen) y el factor de sostenibilidad propuesto *ni crea ni intensifica ese desequilibrio; lo que hace es aflorarlo, y corregirlo de una forma acompasada y distribuida en el tiempo*. Ahora bien, también se recoge en el Informe que *la mayoría de la sociedad permanece bastante ajena a los problemas de sostenibilidad de las pensiones lo cual se concreta en la escasa preocupación que por el sistema de pensiones muestran las encuestas de opinión* y que *el seguimiento y la solución de los problemas que puedan surgir es la tarea de las élites políticas y los agentes sociales que participan en este proceso*. Esta última idea, además, de su poca credibilidad (fundamentalmente porque desde el año 2011 hemos asistido a continuas e intensas reformas del sistema público de pensiones), se aleja claramente de los procesos de gestión y planificación participativos, así como, de la necesidad de contar con diagnósticos completos y exhaustivos para la toma de decisiones, que hemos defendido a lo largo de esta investigación.

Profundizando en este sentido, no se puede obviar a la hora de plantear posibles soluciones a problemáticas cuyo origen es discutido, que la transición demográfica ha sido explicada como la disminución de la tasa de mortalidad y el aumento de la supervivencia de todas las edades, resultado de la mejora de las condiciones de vida de la población y de los adelantos tecnológicos. Y una de las principales consecuencias del aumento tan significativo de la esperanza de vida y de las bajas tasas de natalidad que se han registrado en Europa durante las últimas décadas, es el envejecimiento de la población. Es decir, el envejecimiento demográfico es resultado del proceso de democratización de un país. Resulta entonces paradójico aceptar que el envejecimiento tenga una connotación negativa sobre la sociedad. Por tanto, cómo se explica su repercusión en la sostenibilidad de los sistemas de protección y, más concretamente, en el de pensiones.

En la década de los setenta se acuña el término de *envejecimiento demográfico o poblacional* para explicar el fenómeno generado por la transición demográfica y extrapola al colectivo una característica del individuo, la vejez. De esta forma, se universaliza la concepción liberal de la vejez como sinónimo de lentificación del progreso, argumentándose que el aumento de la tasa de dependencia generada por el envejecimiento demográfico causa presión en los sistemas de pensión, mayores costos en salud, y lucha intergeneracional por los recursos de las políticas sociales (Arrubla-Sánchez, 2010). En España, según las estimaciones del INE, la población mayor de 65 años pasará del 16% en 2008 al 32% en 2050. Ello representará un

aumento significativo en el número de pensiones de jubilación a pagar y, dado que la esperanza de vida está aumentando a un ritmo aproximado de un año por década, las mismas se pagarán durante más años. Sin embargo, y siguiendo las argumentaciones expuestas por Vicenç Navarro, asumir que la esperanza de vida mide los años que una persona vive y sobre la base de esta lectura errónea de los datos calcular las pensiones, es penalizar a la población pues se asume que la gente vive más años de lo que en realidad vive. Según el autor, la mortalidad infantil ha ido disminuyendo de una manera muy marcada, con lo cual la esperanza de vida ha ido aumentando, pasando de 76 años a 80 años; pero ello no quiere decir, que el ciudadano medio viva cuatro años más ahora que hace veinticinco años. La mortalidad por cada grupo etario ha ido descendiendo (también entre los ancianos), pero los años de vida que el ciudadano medio vive ahora no es el resultado del incremento de la esperanza de vida.

Así mismo, Vicenç Navarro pone de manifiesto el planteamiento equivocado que se difunde en relación con las proyecciones demográficas, en concreto con la evolución de la pirámide demográfica, la más utilizada. Así, nos transmite que el porcentaje de ancianos está creciendo muy rápidamente, y el de los jóvenes está bajando muy sustancialmente, ignorando que, en aquellos países que financian las pensiones a base de cotizaciones sociales como es el caso español, el punto clave no es el número de jóvenes y adultos por anciano, sino el número de cotizantes y la cantidad de cada cotización por beneficiario. Y, según el autor, tanto el uno como el otro están subiendo: el primero, como consecuencia de la integración de la mujer al mercado de trabajo; y, el segundo, como consecuencia del aumento de la productividad y de los salarios. Además, añade que las familias españolas desearían tener más hijos (dos por familia) que los que tienen ahora; por tanto, si se contarán con más servicios de ayuda a las familias, como escuelas de infancia y servicios domiciliarios, se incrementaría la fecundidad, una de las más bajas del mundo. Sin embargo, hay una carencia de estas políticas, sin olvidar el cambio de signo de los flujos migratorios de nuestro país, que han pasado de recibir mano de obra extranjera a expulsar mano de obra autóctona.

En definitiva, la insostenibilidad del sistema público de pensiones responde a una multiplicidad de factores interrelacionados que la determinan, con mayor o menor intensidad, y, por tanto, requiere de soluciones integrales.





## **BLOQUE II**

## **METODOLOGÍA Y DATOS**



## **CAPÍTULO 3.**

### **DISEÑO METODOLÓGICO**



A continuación desarrollamos el diseño metodológico y el procedimiento de análisis aplicado en el proceso de investigación. Dado que nuestro objeto de estudio es el análisis del diagnóstico que sustenta las estrategias para la prolongación de la vida laboral, desde un enfoque sociológico y desde la lógica de la evaluación de políticas públicas, hemos procedido, en primer lugar, al desarrollo del procedimiento metodológico y de análisis aplicado a los resultados obtenidos con la aplicación de diversas técnicas de producción de datos; y, posteriormente, a la exposición de dichas técnicas y datos secundarios utilizados.

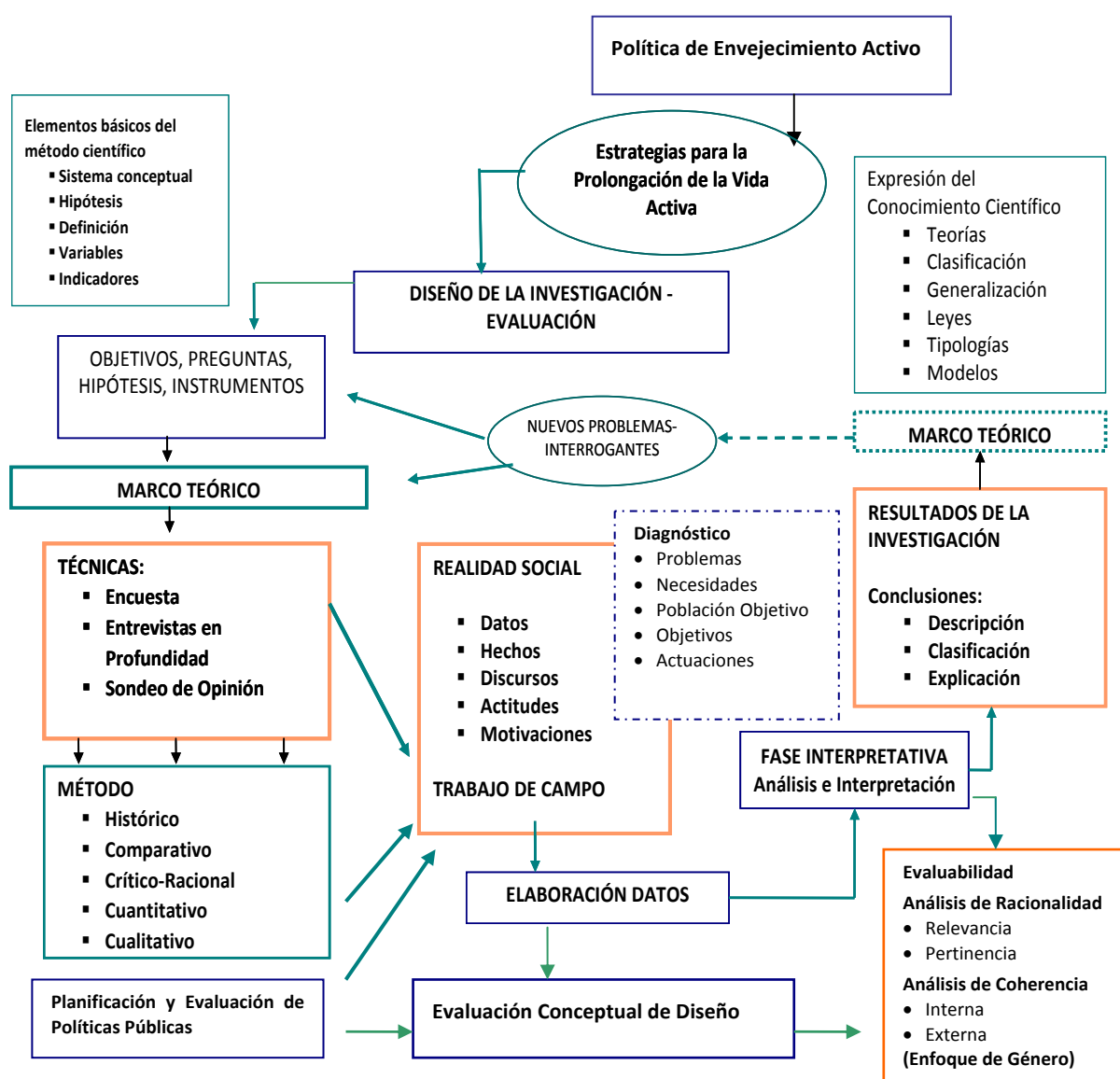
La evaluación por definición es una investigación social. Por ello, partimos de procesos comunes en la aplicación del diseño metodológico, puesto que para abordar un análisis desde la lógica de la evaluación de políticas públicas, se requiere del desarrollo de una metodología de investigación social. En este punto es donde se centra la discusión acerca de si la evaluación es un tipo más de investigación social aplicada o es una disciplina que se nutre de la metodología propia de las ciencias sociales. En esta línea, Chelinsky (1985) considera que la evaluación consiste en la investigación de métodos sistemáticos de investigación para la valoración del diseño, aplicación y grado de realización de actividades de un programa o una política. Del mismo modo, Suchman (1967) considera que el campo de la evaluación comparte la misma metodología que el método científico; para este autor la investigación evaluativa es investigación y, como tal, debe adaptarse a las normas aceptadas de metodología de investigación.

En este sentido, es preciso matizar que, en sentido amplio, evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada. Aplicando el término a una política o programa público como objeto de análisis, la evaluación es “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas” (Rossi y Freeman, 1993). Aunque la evaluación se encuentra estrechamente vinculada a la investigación social, con la que comparte instrumentos y técnicas, lo que la diferencia es su finalidad: la determinación de los defectos y de las virtudes de algo (Stake, 2004). Por tanto, en la evaluación de políticas se hace referencia a la valoración del diseño, implementación,

seguimiento, gestión, resultados y efectos de las intervenciones realizadas, mediante el uso de un conjunto de técnicas propias de las ciencias sociales.

Al margen de este debate, y partiendo de este último planteamiento, el diseño metodológico que hemos desarrollado conlleva la aplicación de varias técnicas de producción de datos y el procedimiento de análisis de la evaluación, ambos procesos que, desde nuestro punto de vista, se retroalimentan y enriquecen los resultados obtenidos. El siguiente gráfico refleja dicho proceso:

**Gráfico 2. DISEÑO METODOLÓGICO**



Fuente: Elaboración propia.



El objetivo final perseguido con esta investigación es analizar la racionalidad y coherencia del diagnóstico que sustenta las estrategias para la prolongación de la vida activa. Para ello, hemos sometido dicho diagnóstico a un análisis desde una perspectiva social y desde la lógica de la evaluación de políticas pública. Esta doble y complementaria aproximación al objeto de estudio nos permite no sólo analizar el diagnóstico, sino redefinir (y, por tanto, rediagnosticar) la situación de partida a la que se ha dado una respuesta política a través de las estrategias para la prolongación de la vida laboral en el marco de la política del envejecimiento activo. Al mismo tiempo, nos permite comprobar el grado de ajuste y adecuación entre la realidad social (diagnóstico) y la acción política diseñada en aras a solventarla (respuesta política).

Para lograr los objetivos propuestos y responder a las preguntas de investigación planteadas, hemos tomado como referencia una serie de hipótesis interrelacionadas que han guiado la recopilación y producción de datos y, por tanto, las técnicas de investigación social aplicada. En relación con las técnicas y partiendo de la complementariedad de técnicas cuantitativas y cualitativas que contempla la síntesis metodológica, hemos llevado a cabo, en un primer momento, una revisión bibliográfica para contextualizar teóricamente nuestro objeto de estudio analizando los elementos que, desde nuestro punto de vista, configuran la heterogeneidad y multidimensionalidad del proceso de envejecimiento y de la vejez. A través de la definición social de la edad, del envejecimiento y de la vejez, nos hemos aproximado a la construcción social *del mayor, del jubilado y del pensionista*, que unido a su imaginario social nos ha permitido conocer la carga social y situacional con la que la sociedad posiciona a las personas mayores dentro de la estructura social y las perspectivas para abordar la terminología con la que se ha referenciado y referencia a este colectivo. A partir de aquí, hemos indagado en los argumentos que justifican y legitiman la implementación de medidas que afrontan las consecuencias (negativas) del envejecimiento y qué relación guardan con las teorías explicativas del proceso de envejecimiento. Llegados a este punto, podremos comprobar si las respuestas dadas a las necesidades planteadas por el envejecimiento de la población palian sus efectos negativos, es decir, si las políticas diseñadas son elaboradas erróneamente desde un sentido finalista del “para” en vez del “por”.

Además, la revisión bibliográfica, documental, estadística y jurídica, nos ha permitido recopilar información y datos acerca de los distintos escenarios sociales, jurídicos, demográficos y laborales en los que se han implementado medidas para prolongar la vida laboral. De este modo, hemos procedido, desde una perspectiva cuantitativa, al análisis estructural de los factores que inciden en la prolongación de la vida laboral desde los ámbitos sociodemográfico y laboral, definiendo una serie de indicadores obtenidos a través de fuentes secundarias. Así mismo, tras el análisis del marco político y de la regulación normativa en relación con esta materia, nos hemos aproximado, desde una perspectiva jurídica e institucional, a la política del



envejecimiento activo y al ámbito de la prolongación de la vida laboral para comparar las distintas medidas que fomentan la extensión de la vida laboral implementadas en los países de la Unión Europea. Posteriormente, se han analizado las percepciones, actitudes y posicionamientos ante la jubilación y la prolongación de la vida laboral de la población trabajadora mediante una encuesta administrada personalmente; de gerentes y responsables de personal de empresas ubicadas en Andalucía a través de una encuesta telefónica; y, finalmente, de representantes institucionales a través de entrevistas en profundidad.

A partir de la elaboración de los datos y discursos procedentes de fuentes de información primarias y secundarias, hemos aplicado la metodología específica de planificación y evaluación de políticas públicas, la evaluación conceptual o de diseño, como procedimiento de análisis del diagnóstico del que parten las estrategias para la prolongación de la vida activa. Con la realización del análisis de evaluabilidad, como tarea previa a la evaluación, hemos determinado aquellos elementos que facilitan o dificultan la aplicación de la planificación y evaluación en las estrategias para la prolongación de la vida activa; y partiendo de un enfoque mixto de evaluación, profundizaremos en la evaluación conceptual o de diseño. De este modo, desde un enfoque integral de evaluación, en el que la evaluación se integra desde el primer momento de la planificación y no se asocia exclusivamente al análisis de los resultados e impactos de la intervención, analizaremos la racionalidad (relevancia y pertinencia) y coherencia (interna y externa) del diagnóstico que justifica el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa.

Así mismo, consideraremos la perspectiva de género en el proceso evaluativo, puesto que el objetivo de la evaluación es determinar la eficacia, la eficiencia y, sobre todo, la idoneidad de las políticas públicas, de manera que si se obvia la perspectiva de género en la evaluación, se pone en evidencia el propio proceso evaluatorio. Y si la eficacia y eficiencia de dichas actuaciones buscada con la evaluación no tiene en cuenta las diferencias sociales existentes entre hombres y mujeres, nunca podrán conseguir la idoneidad. Por tanto, desde nuestra perspectiva, la única manera de medir la distinta situación de la que parten hombres y mujeres, sus diferentes necesidades e intereses y de comprobar cómo las políticas públicas y acciones que se ponen en marcha contribuyen a disminuir estas desigualdades (acrecentadas con el envejecimiento), es llevar a cabo una evaluación con enfoque de género.



## **CAPÍTULO 3.1.**

### **PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS: LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



La evaluación de políticas públicas, cuyos orígenes se encuentran en los años cuarenta del pasado siglo, ha experimentado en las últimas tres décadas un proceso de fortalecimiento y consolidación. Por una parte, la evaluación ha ido adquiriendo una identidad propia, frente a la investigación, el seguimiento o la auditoria, conformándose como una disciplina específica. Por otra, se han realizado diferentes esfuerzos tanto en su desarrollo teórico-metodológico como en su puesta en práctica a escala global (Bustelo, 1999). Así, se pone de manifiesto en la amplia bibliografía existente, en la aparición de numerosas unidades de evaluación y sociedades profesionales en respuesta a la mayor demanda por parte de organismos e instituciones, públicos y privadas, que recurren a su aplicación. Ciertamente, asistimos a un incremento en la importancia concedida a los procesos de evaluación a través de los esfuerzos por impulsar la práctica evaluatoria por razones como la rendición de cuentas (control de legalidad y financiero)<sup>72</sup>, la racionalización de la toma de decisiones, el fomento del aprendizaje<sup>73</sup>, la generación de información y transparencia<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> El control público de legalidad y regularidad financiera verifica si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas sin valorar la eficacia ni los efectos de sus acciones. Estos controles constituyen el elemento básico del ciclo de la gestión económica-financiera del sector público. Existen diversos enfoques para aproximarse a la metodología de evaluación de la gestión que pueden establecer en un "continuo" que iría desde los controles de carácter financiero, de regularidad legal y contable hasta aquellos que tratan de evaluar económicamente la gestión pública atendiendo a los aspectos de: 1) eficacia (logro de los objetivos propuestos sin tener en cuenta los costes), eficiencia (logro de los objetivos como el mínimo coste posible o maximización de los beneficios para un coste determinado) y economía (utilización de los recursos con criterios de utilidad y asignación adecuada), "las tres E"; y, 2) diagnóstico (estudio de la realidad sobre la que se pretende intervenir para planificar la actuación), diseño (formulación de iniciativas para resolver los problemas y establecer nuevas soluciones con estructuras y estrategias adecuadas) y desarrollo (ejecución de las soluciones como un proceso de aprendizaje superando las resistencias al cambio, redefiniendo problemas y soluciones), "las tres D".

<sup>73</sup> En la administración y gestión de los recursos públicos, las aproximaciones teóricas se encuentran contrapesadas por otras de carácter empírico, que a través de la realización de evaluaciones permiten aprehender el efecto experiencia de la ejecución de políticas. Así, la evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación, un instrumento para mejorar el conocimiento de los

La evaluación es un área de estudio que se estructura sobre la base de otras ciencias sociales lo que le confiere un carácter multidisciplinar y dificulta la existencia de una única o mejor definición, de hecho la extendida utilización del término evaluación en múltiples esferas, crea una gran confusión a la hora de establecer un concepto consensuado de la misma. Como señala Clarke (1999), “evaluación” es un vocablo que se utiliza en muchos contextos y momentos muy diferentes. En la misma línea, se pronuncia Vedung (1997) cuando considera que la evaluación se ve limitada y circunscrita de distintas maneras, atrayendo tantos significados que podría ser calificada de “imán semántico”.

La revisión de la literatura especializada proporciona múltiples definiciones sobre la evaluación en el ámbito público. Una primera propuesta nos la facilita la Comisión Europea (EC, 2006a) al definirla como la *“valoración de las intervenciones (actuaciones) según sus resultados, impactos y las necesidades que aspiran a satisfacer”*. El principal cometido de la evaluación es facilitar a los responsables de las políticas, información sobre el impacto y la eficacia de las actividades previstas y realizadas. Por su parte, el Banco Mundial (2002) utiliza el término como: “la valoración sistemática y objetiva de la pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto sobre el desarrollo institucional de una determinada intervención para el desarrollo”. Por su parte, Schack (2003) asocia la evaluación con el juicio que se realiza, una vez culminada la acción o la intervención, tratando de responder las interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la misma, si se han cumplido los objetivos y el nivel de satisfacción de la población objetivo.

---

implicados en sus propias planificaciones (aprenden a administrarlos, gestionarlos y a adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto). Este tipo de análisis es también denominado “evaluación formativa”. A la luz de los resultados de las evaluaciones, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en la planificación de cara a conseguir los objetivos propuestos. La evaluación tiene, pues, una doble naturaleza: de control social y político de la actuación, que se dirige, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y, por otro, a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión funcionando como un proceso continuo de aprendizaje y formación de los responsables implicados en los programas y políticas.

<sup>74</sup> La evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia. Ésta debe dar respuesta a las necesidades informativas, por una parte, del poder legislativo y de la Administración, para que a través del ejercicio evaluatorio puedan enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia relativa de sus actuaciones; por otra, de los centros gestores de las actuaciones implementadas, para que tengan a su disposición un instrumento de ayuda en la gestión, lo que sin duda permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de sus actuaciones. Finalmente, de la ciudadanía en general, sobre la utilización de los recursos públicos y, en concreto, a los grupos sociales especialmente afectados por una política o programa, para que conozcan los efectos de la actuación pública. Adicionalmente, la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes socioeconómicos, actores y grupos de interés que intervienen en los procesos de decisión pública, favoreciendo los intercambios entre los mismos a fin de introducir los cambios que demande la realidad.

La amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación. Algunos de los principales autores dedicados al estudio de esta materia la definen de manera más específica como: “el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados” (Dye, 1995); o bien como: “el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones” (Ruthman, en Alvira 1991). En este sentido, “consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton, 1987); así mismo, como: “el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” (Epstein y Tripodi, 1977).

Todas estas definiciones ponen el énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de la política o programa; la evaluación se aplicaría después de la planificación. Sin embargo, a nuestro entender, la evaluación debe además de abarcar los resultados de una actuación, ocuparse de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento, así como el proceso de ejecución de las políticas y programas desarrollados puesto que todos estos elementos condicionan sus resultados. En esta concepción, evaluación y planificación son procesos relacionados e interrelacionados, como analizaremos posteriormente. Rossi y Freeman (1993) formulan una definición, de lo que denominan evaluación global (“comprehensive evaluation”), que agrupa los distintos tipos de actividades a los que debe responder una evaluación: el análisis de la conceptualización y diseño, ejecución de un programa y la valoración de su utilidad. Se asume, así, que la evaluación no es sólo la última etapa de valoración de una actuación ya ejecutada, sino que es un proceso que durará todo el período de vida de la política o programa. Además, será sistemática, es decir, seguirá un cierto método que puede escogerse de entre muchos posibles, y tendrá consecuencias sobre la actuación evaluada y sobre el grupo que lo ha elaborado y ejecutado, o sea, la información que se recaba tiene vocación de ser práctica y útil. De esta manera, la evaluación permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica y, por otro lado, es un instrumento de rendición de cuentas sobre lo que se va haciendo y se ha hecho, como parte del proceso de democratización y participación en la toma de decisiones.

En nuestro estudio adoptaremos la definición propuesta por Osuna y Márquez (2000), puesto que aglutina todos los aspectos que en nuestra consideración son cruciales de

cara a abordar un proceso evaluativo<sup>75</sup>. En este sentido, “la evaluación es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención, cuya finalidad es valorar la utilidad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales”. Abordaremos, por tanto, la evaluación en el marco del análisis de las políticas públicas, como un proceso sistemático aplicable en todas y cada una de las fases del ciclo de vida de una política, adoptando el ciclo de las políticas públicas como marco de referencia para el estudio de las políticas en materia de envejecimiento. De igual modo, se considera el carácter eminentemente político de la evaluación derivado de su orientación hacia la mejora de la acción pública y de su ubicación en un contexto político determinado. Desde el análisis de políticas públicas, surge la reflexión sobre la evaluación como proceso político, y así, la evaluación no puede entenderse sólo como un proceso técnico sino que se encuentra profundamente marcada por su contexto político (Bustelo, 1999 y Weiss, 1998). En este sentido, se analizan los diferentes elementos de carácter político que influyen en el desarrollo de planificaciones y evaluaciones y se proponen sugerencias y recomendaciones sobre cómo mejorar la praxis planificadora-evaluativa en las estrategias para la prolongación de la vida activa. Su finalidad, en el marco del análisis de políticas públicas, es generar conocimiento tanto descriptivo como prescriptivo.

Por último, se presenta la metodología aplicada en la evaluación del diagnóstico elaborado para el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa, llevada a cabo desde el análisis de la racionalidad y coherencia. De esta manera, se comprueba cómo se incorporan los contenidos de planificación y evaluación en el

---

<sup>75</sup> Para llegar a una definición óptima de evaluación de políticas públicas podemos resaltar los aspectos comunes de los distintos enfoques existentes surgidos de las distintas etapas por las que ha pasado el desarrollo de la evaluación. Etapas marcadas por la búsqueda de la racionalidad en las decisiones y actuaciones públicas y fundamentadas, bien de una lógica técnico-económica o bien por la necesidad de encontrar soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes, donde las actuaciones son fruto de la negociación y mediación de los diferentes actores. En todo caso, se han ido desarrollando esquemas metodológicos que se sitúan entre el extremo de los que toman como referencia exclusiva de la evaluación los objetivos de los programas o políticas, a los que tratan de medir los logros alcanzados independientemente de lo planificado, es decir, esquemas basados en técnicas más cualitativas o cuantitativas de valoración. Estos son los aspectos comunes de los distintos enfoques: 1) Es una técnica de análisis que utiliza instrumentos de la investigación social, fundamentalmente, la entrevista, la encuesta, el análisis coste-beneficio, etc.; 2) Persigue satisfacer una amplia gama de objetivos como reducir la incertidumbre sobre la marcha del programa, facilitar la toma de decisiones, aportar información, etc.; 3) Se realiza porque es de utilidad para algún grupo concreto que la demanda: gestores, planificadores, investigadores, la sociedad, etc.; 4) Trata de reconciliar los intereses de todos los afectados e implicarlos en su óptima ejecución: agentes sociales, económicos, beneficiarios, gestores, etc.; y, 5) Implica la recopilación sistemática de información sobre un amplio grupo de variables: realizaciones, resultados, impactos, procesos de gestión y ejecución, etc.



marco del envejecimiento activo. Este análisis constituye el punto de partida para la reflexión sobre el significado de evaluar la planificación en materia de envejecimiento y valorar la importancia de introducir estas prácticas como instrumentos que optimizan la acción pública en la búsqueda de afrontar las consecuencias (negativas) del envejecimiento desde la eficacia, eficiencia e idoneidad de las actuaciones a implementar.

### 3.1.1. LA EVALUACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En los últimos años, en la búsqueda de valorar la eficacia, la eficiencia y los impactos de una acción pública, se han puesto en marcha sistemas de evaluación que la conciben como una herramienta para la gestión, contribuyendo así, a avanzar hacia una “cultura evaluadora” en la Administración pública y a la consideración del ciudadano como cliente (y no como administrado), donde la rendición de cuentas y la transparencia se perfilan como los principios fundamentales. En este marco es en el que debemos situar la evaluación de políticas públicas, que se convierte en una práctica esencial en esta nueva forma de entender la acción pública.

Una política pública comprende el conjunto de acciones que se decide, o no, poner en marcha, de cara a solventar una problemática o necesidad. La decisión de no actuar ya es una decisión, por tanto, hay que considerarla como una intervención, en este caso, la acción de no intervenir. Como señala R. Dey (citado en De Kostka, 2009) “aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación”. En este sentido, resulta útil distinguir dos facetas de la actividad gubernamental: 1) la *gestión interna* y 2) la *gestión de las políticas públicas*.

1. En primer lugar, la *gestión interna* según Miranda y Olgando (2001) consiste en la movilización que una autoridad pública hace de sus propios recursos. El gasto real origina una serie de realizaciones materiales, en forma de producto o servicio, que reflejan los progresos de la ejecución de una medida concreta. Es responsabilidad

de la autoridad pública el logro de la eficiencia, de cara a ajustar los recursos y los productos de la gestión interna. Para ello, dispone de instrumentos que permiten asegurar una relación entre los medios consumidos y los resultados que se desean obtener; además, pueden ser valorados con parámetros de productividad, de costes y de eficiencia, como se realiza en el sector privado. Esta última idea, requiere de una mayor precisión puesto que a pesar de esta similitud con el sector privado, existen diferencias importantes entre la actividad pública y privada, debido fundamentalmente a la finalidad que ambas persiguen. En el sector público, los productos, las actividades, la gestión interna y la eficiencia están subordinadas a la solución de problemas o al logro de objetivos externos. Con frecuencia la acción pública trata de modificar aquellas características del tejido social, que las autoridades públicas juzgan necesario para proteger de ciertas amenazas o bien solventar algunas necesidades y/o problemas. Por el contrario, en el sector privado, el bienestar está referido al prestigio y beneficio de la firma a través de la satisfacción de sus miembros, el incremento de la facturación o la cuota de mercado<sup>76</sup>.

2. En segundo lugar, y en relación con la *gestión de las políticas públicas*, hay que señalar que las actuaciones públicas están diseñadas con la finalidad de que produzcan determinados impactos. Es precisamente en esta segunda función, donde radica la base de valoración del éxito o fracaso de la acción. En esta línea, la evaluación de las políticas públicas es un instrumento metodológico que permite un mayor control de esta función de producción, así como, un mayor conocimiento de los efectos de los productos suministrados por la autoridad

---

<sup>76</sup> En este sentido, habría que indicar algunas razones que cuestionan la dificultad, e incluso conveniencia, de adoptar de forma mimética las técnicas gerenciales del sector privado en el sector público: 1) Las organizaciones públicas producen bienes y servicios públicos que responden a objetivos complejos. Por tanto, la medición de su logro no se puede basar en un criterio simple como la "maximización del beneficio", objetivo prioritario de las empresas privadas. Además, el sector público enuncia principios generales de actuación, no definiendo normalmente los objetivos con claridad operativa. Por otra parte, el sector público no suele perseguir un único objetivo identificable; por el contrario, busca de forma simultánea un conjunto de fines que en algunos casos se complementan pero que en otros, requiere la puesta en marcha de actuaciones, en cierta medida, contradictorias; 2) La búsqueda de la eficiencia no sólo es de carácter económico, sino que también ha de considerarse la eficiencia social o contribución a la maximización del bienestar social. Por tanto, entran en juego un conjunto de beneficios de carácter social de difícil cuantificación, así como las externalidades, positivas o negativas (beneficios indirectos y efectos de difusión) cuya suma es la que hay que comparar con los costes de la producción o prestación de los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, al no proceder sus ingresos del mercado sino de los presupuestos públicos, resulta difícil encontrar parámetros de referencia para evaluar la eficiencia de su actuación; y, 3) Existen dificultades para identificar a los responsables directos de la gestión. Las responsabilidades asignadas a distintos niveles no siempre están claramente especificadas. Por el contrario, la distribución de responsabilidades suele estar diluida y el sistema de incentivos no fomenta el compromiso de los gestores (IDR, 2000).

pública. Desde este planteamiento, las políticas públicas constituyen un vínculo entre el Estado y la sociedad, que expresan el compromiso del Estado respecto a sus ciudadanos y constituyen una forma de conocer el nivel de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, la racionalidad y coherencia del proceso de toma de decisiones y la asignación de recursos, así como, la eficacia y eficiencia de los resultados obtenidos.

Conceptualmente la evaluación se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida en que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia en la toma de decisiones. Información que ha de resultar útil para resolver problemas concretos (Ballart, 1992) y para decidir si una actuación debe continuar o, por el contrario, debe finalizar (es lo que algunos autores denominan “evaluación sumativa”). De este modo, la evaluación para la racionalización de la toma de decisiones públicas, se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para juzgar entre distintas alternativas, diferenciándose dos aproximaciones subyacentes a la búsqueda de racionalidad y necesariamente complementarias: la técnico-económica y la política.

La toma de decisiones basadas en la evaluación de la racionalidad desde la perspectiva técnico-económica, centrada en el modelo tecnocrático, presupone la existencia de objetivos claros y explícitos y la definición de una estrategia unívoca de intervención, hipótesis poco frecuentes en la realidad. Su virtud radica, no obstante, en su independencia y objetividad puesto que se aleja de posicionamientos políticos y asume supuestos racionales que implican conocer los valores sociales y ponderar sus preferencias, las alternativas de intervención, las consecuencias, al menos previsibles de cada alternativa y, por último, la selección de la más eficiente. Sin embargo, la mayoría de las políticas no especifican los objetivos de forma clara y precisa e incluso persiguen objetivos que pueden ser contradictorios. Adicionalmente, los decisores políticos, normalmente, no revisan las políticas y planes anteriores, sus objetivos sociales, los costes y beneficios que implican el logro de los objetivos de las políticas que están en marcha y no jerarquizan las preferencias entre alternativas distintas. Por tanto, las deficiencias del modelo tecnocrático deben paliarse, siempre que se asegure la objetividad de la evaluación, con los análisis de racionalidad política y social, que encuentran su referente en el análisis de políticas públicas.

Todo ello, requiere hacer referencia a cómo se generan los resultados y las relaciones que existen entre las acciones, los actores sociales y las instituciones públicas (Rodríguez y Sotelsek, 2002). Este es un proceso, como veremos más adelante, que comprende una sucesión de etapas: la detección y definición del problema, los objetivos, la elección de los instrumentos para solventarlos, el seguimiento y la evaluación de los resultados y, de ser necesario, la reprogramación de la actuación. De la misma manera, en el análisis de las políticas públicas, la evaluación de programas y

políticas se ha abordado como una de las fases o etapas del ciclo de vida de las políticas públicas. En concreto, la evaluación se ha considerado tradicionalmente, y a pesar de que la mayoría de la comunidad científica reconoce la “circularidad” de las políticas públicas, como la última “fase” en el ciclo de las políticas, como ya hemos señalado.

No obstante, en el último medio siglo y como efecto del desarrollo de la evaluación como disciplina, se han observado importantes avances en lo que se refiere a su definición, su carácter y su ubicación en el ciclo de políticas. A grandes rasgos, ha pasado de ser definida como un conjunto de métodos para medir los resultados y efectos de las políticas, una vez finalizadas éstas, a ser concebida como un proceso que puede (y debe) estar presente en las diferentes fases de la política y que tiene como finalidad, a diferencia de la investigación social, no sólo medir y analizar, sino también valorar tanto el diseño de las políticas como su implementación, ejecución, gestión, resultados e impacto. Como señalan Stufflebeam y Shinkfield (1987), la evaluación es “el enjuiciamiento sistemático de la valía o mérito de un objeto”, o Miranda y Ogando (2001) “evaluar supone tomar partido, entrar en el conflicto y pronunciarse sobre todos aquellos aspectos que se han detectado a lo largo del proceso. Es una actividad instrumental cuya finalidad es mejorar el uso de los recursos públicos para satisfacer las necesidades sociales. Por ello, incluso la más sofisticada metodología, los datos más adecuados y los mejores resultados no son garantía de una buena evaluación si, tras ella, sus conclusiones no sirven a los que tienen la obligación de gobernar para mejorar su gestión día a día”.

Este cambio, además, ha venido ligado a la transformación del carácter de la evaluación. En sus primeros desarrollos, la evaluación estaba marcada por un carácter retrospectivo en tanto que se centraba en el estudio de los efectos que las políticas producían. En este sentido, se diferenciaba del análisis de políticas públicas de tipo prospectivo, más interesado por el estudio de los problemas sociales para la búsqueda de posibles soluciones (Bustelo, 2001). En la actualidad, la evaluación también tiene este carácter prospectivo puesto que debe valorar la viabilidad y pertinencia de poner en marcha una determinada actuación, así como sus posibles impactos. Este carácter la convierte en un proceso de análisis y valoración clave no sólo en el momento posterior a la implementación, sino en todo el proceso de las políticas. En línea con lo expuesto, se puede afirmar que la evaluación no constituye sólo una disciplina técnica como, en numerosos casos, se mantiene. Por el contrario, como se asume por gran parte de los expertos en evaluación, ésta tiene un fuerte carácter político, en tanto que implica un ejercicio de análisis y valoración de todo el ciclo político, y contribuye a responder a algunas de las cuestiones políticas fundamentales: quién obtiene qué, por qué, cuándo y cuáles son sus consecuencias. A continuación, profundizamos en las diferentes dimensiones que hacen de la evaluación un proceso político, así como el ciclo de las políticas públicas como marco de análisis de referencia.

### 3.1.2. LA EVALUACIÓN COMO PROCESO POLÍTICO

La evaluación de programas y políticas públicas, a diferencia de la investigación social, no constituye un proceso de análisis encaminado fundamentalmente al entendimiento de los programas o políticas públicas y a la construcción de conocimiento en abstracto (Bustelo, 1999). Por el contrario, conforma un proceso eminentemente político, de conocimiento aplicado y útil para la acción pública marcado por la praxis política y fuertemente orientado a ella. Del mismo modo que su objeto de análisis, las intervenciones materializadas en las diversas figuras de planificación, la evaluación es resultado de un proceso político de toma de decisiones y está delimitada por un determinado contexto socio-político y unos intereses políticos concretos. De forma específica, la decisión de evaluar o la demanda de evaluación refleja dichos intereses, los cuales definen el grado de inclusión de las necesidades informativas y de los diferentes niveles de participación en el proceso evaluativo<sup>77</sup>, que a su vez, determinan e influyen en el mismo. De hecho, los cambios en la noción de evaluación que tienden a asumir su componente político hasta la actual unanimidad sobre su esencia claramente política, evidencia este carácter.

Efectivamente, la concepción de la evaluación de las políticas públicas ha sufrido un proceso desde posiciones técnico-gerenciales, de constatación de unos objetivos, a concepciones mucho más complejas que básicamente asumen el papel esencial del elemento político en su definición. Como señala San Antonio (2011) de enfoques asépticos y exentos de connotaciones políticas, absolutamente “técnicos”, e incluso descontextualizados, la evaluación y el proceso de su análisis, ha evolucionado hacia enfoques que contemplan, en mayor o menor medida, el determinismo político en el concepto de evaluar y en las propias evaluaciones de las políticas públicas y de los elementos que las desarrollan. Si se profundiza en las distintas formas de relación entre política y evaluación, se pueden analizar tres perspectivas que la autora San

---

<sup>77</sup> Son numerosos los autores que han clasificado a las personas implicadas según su relación con el objeto de evaluación. De acuerdo con Guba y Lincoln (1989), cabe diferenciar entre: los agentes, como aquellas personas que han participado en alguna de las fases del programa o política a evaluar; la población beneficiaria, que hacen uso del programa o política evaluada; y las víctimas, que se ven afectadas negativamente por la puesta en marcha del programa o política. Aunque lo más habitual es hablar de actores, nos ha parecido oportuno mencionar esta clasificación dado que en nuestro objeto de análisis evaluativo, las estrategias para la prolongación de la vida activa, pudiera ocurrir que el porcentaje de víctimas fuera considerablemente superior al de beneficiarios.

Antonio desarrolla: la consideración de la política como un contexto determinante; la equiparación de la evaluación a una acción claramente política; y, finalmente, la concepción de la evaluación como una herramienta del propio sistema político. Por tanto, esta transformación y aceptación de la esencia política viene aparejada de varios cambios relacionados con el contexto, el concepto y la praxis de la evaluación.

Así, en primer lugar, de una concepción tradicional de burocracia asentada en la racionalidad y legalidad, pasa a una visión de legitimidad basada en los resultados (el paso de la concepción de *política* a la de *políticas*). El poder ya no se justifica tanto en su legalidad y se desplaza hacia la capacidad para satisfacer las demandas sociales (Subirats, 1989). Si además se tiene en cuenta el nacimiento e institucionalización de los derechos sociales, el Estado del bienestar se convierte en garante de estos derechos, ligando la eficacia del poder político a su capacidad de hacerlos efectivos a través de las políticas.

En segundo lugar, y unido a lo anterior, surge un cambio en la finalidad de evaluar: de emitir un juicio de valor a *hacer democracia*. La evaluación de la acción pública se ha convertido en una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública (Bañón i Martínez, 2003). Así, como señala este autor, mediante la evaluación se crean realidades e imágenes congruentes con la responsabilidad política y social de las administraciones públicas. De esta manera, se podría decir que: a) evaluar es hacer democracia, puesto que se evalúa para corregir los errores y buscar el mejor servicio a la sociedad; b) evaluar es rendir cuentas, dado que la evaluación es un balance o un juicio de lo realizado o de lo que se pretende realizar. En este sentido, la evaluación da cuenta de los rendimientos y justifica la actuación de la organización administrativa, adquiriendo, o no, legitimación por su rendimiento; y, c) evaluar es profundizar en los valores democráticos, ya que la evaluación genera información y conocimiento para el control y la transparencia de la acción pública.

Y finalmente, en tercer lugar, se producen cambios en el concepto de evaluación encaminados a superar la finalidad de la mera emisión de un juicio de valor, hacia su consideración como herramienta para la toma de decisiones y mejora. Inicialmente, la evaluación es percibida como análisis de los efectos netos de un programa o política, en relación con los objetivos inicialmente propuestos (Rossi y Wright en Ballart, 1992); no tanto, en relación a lo que produce, como a sus efectos. En este enfoque se ubican los modelos descriptivos y de aproximación clínica o analítica (Meny y Thoening, 1992), que describen, en el caso de los primeros, a “modo de inventario” la información relativa a las actividades y resultados de la actuación, ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad. En una fase posterior, se procede a valorar la utilidad de la actuación sobre la base de comparaciones con descripciones de otras intervenciones

alternativas y parámetros de referencia establecidos por los implicados en el proceso. Por su parte, los modelos clínicos tratan, además de registrar los resultados, de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido. El analista, en este caso, debe escoger uno o varios parámetros que se correspondan con el objetivo buscado por la política pública. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política, intentado responder a cuestiones de tipo causa-efecto (Osuna y Márquez, 2000).

Al mismo tiempo que se amplía la definición de la evaluación, la propia práctica evaluadora se aproxima a nuevos enfoques y formas de concebir el elemento político. Se extienden los modelos basados en la utilización de los resultados de la evaluación, caracterizados por adaptar el proceso de evaluación a las necesidades del destinatario de la evaluación y prestando especial atención a la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo (Stake y Gjerde, 1974). Para Wholey (1983), la evaluación debe servir para mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos. Así, argumenta que “la evaluación está imbricada con la gestión en el modelo de gestión orientado a resultados”, de ahí la importancia de establecer objetivos claros e hipótesis adecuadas y demostrables sobre los resultados perseguidos, y de poseer la suficiente capacidad y habilidad para gestionar un programa o política. Por tanto, incluye en su definición de evaluación el estudio de los componentes del programa o política y la forma en que funciona normalmente. Autores como Tyler (1950) utilizan como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que se pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados, y su conocimiento es lo que orienta la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar.

Por su parte, Weiss (1975), también propone medir los efectos de una actuación por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones posteriores acerca de la actuación y mejorar la programación futura; y plantea como preocupación, la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación y su escasa utilización, debido a la existencia de múltiples partes afectadas por una actuación y el contexto político donde se desenvuelve la intervención. Relacionado con ello, Crombach (1982) resalta la importancia de afrontar el diseño y desarrollo de las evaluaciones de programas considerando los intereses y demandas de información de patrocinadores, decisores y demás grupos directamente relacionados con el mismo. Scriven (1967), contrariamente a estos autores, considera objeto de evaluación todos los efectos provocados por la actuación y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición. Este autor toma como referencia para la evaluación de los efectos realmente producidos las necesidades “fundamentales”



detectadas, lo que hace que el análisis sea menos sesgado y más completo que si se consideran como parámetro de valoración sólo los objetivos, puesto que tiene en cuenta la realidad de la que se parte y se quiere modificar. Incluso propone que se obvie deliberadamente, por parte del evaluador, el conocimiento a priori de esos objetivos y en su aplicación deslindar del cambio total percibido en la sociedad, el provocado por el programa, esto es, su efecto neto. De este modo, a pesar de que evaluadores e investigadores científicos utilicen la misma lógica de análisis y métodos de investigación, es el fin mismo de la evaluación lo que los diferencia.

Junto al cambio del énfasis en los resultados hacia los procesos y del reconocimiento de la importancia del juego de actores en su planteamiento, se produce el uso de herramientas cualitativas (éstas aportan información rica en detalles, discursos y opiniones sobre los grupos o variables de interés, aunque sea mayor la dificultad de agregación y estandarización) y la apertura del proceso evaluador a los agentes y actores. Como apunta San Antonio (2011), bajo la afirmación de “responder a una necesidad de información y mejora” se esconden multitud de cuestiones, actores, influencias, redes, contextos; en definitiva, un entramado político que, al menos, influye de forma indirecta en las evaluaciones. Este cambio metodológico y epistemológico denota, entre otras cosas, la necesidad de insertar en el proceso evaluador diferentes intereses y de construir un conocimiento basado en diferentes visiones, configurando un proceso interactivo en el que los actores intervienen en la interpretación de los datos, de forma que la evaluación queda legitimada por aquellos que tienen capacidad (o están afectados por la actuación) para introducir mejoras en la actuación. Este enfoque, conocido como evaluación pluralista o evaluación naturalista se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad (Monnier, 1995). El programa se concibe como un conjunto abierto y dinámico que integra a la evaluación como elemento variable en función de la evolución de los objetivos e intereses de los actores que intervienen en el mismo produciendo información útil para la negociación de nuevas actuaciones (Weiss, 1983 y Patton, 1986). Así mismo, las evaluaciones pluralistas renuncian a la afirmación de conclusiones “rigurosas”, para negociar con los actores un compromiso aceptable, vinculando sus posibles usos con la praxis política.

De esta manera, se comprueba la mejora de las políticas o programas evaluados, la rendición de cuentas sobre su gestión y resultados y la ejemplificación de acciones públicas futuras (Stufflebeam y Shinkfield, 1987 citado en Bustelo, 2003b). Según Ballart (1992) este modelo rechaza la idea de la evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa, para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que están implicados en el mismo. En síntesis, promueve la participación activa de los agentes implicados en un programa o política, otorgando menos importancia a la evaluación cuantitativa de resultados que



a la cualitativa de los procesos de gestión y ejecución. Esto nos lleva de nuevo al componente político y de juego de actores<sup>78</sup>. Además, el matiz político de la evaluación se refleja también en su propia naturaleza caracterizada por la valoración sistemática de las actuaciones públicas para la toma de decisiones. La evaluación se vincula directamente con la práctica política y, en este sentido, tiene que generar información útil (puesto que se realiza para que sus resultados sean utilizados) así como, potenciar que ésta sea incorporada en las nuevas medidas políticas. La utilidad y el uso constituyen dos de sus características intrínsecas aunque el segundo dependa, en muchas ocasiones, de decisiones políticas sobre su difusión y de la voluntad política de utilizar las conclusiones y recomendaciones (Bustelo, 2001). La utilidad social de una evaluación depende de las condiciones de aprobación de sus propias conclusiones por los actores sociales a los que va destinada. Según Patton (1986), la utilización de los resultados es el motor de la evaluación y éstos deben determinar el diseño, los métodos y el análisis. De tal forma que su uso final se debe tener en cuenta desde la gestación de la evaluación; así mismo, las evaluaciones deben orientarse al usuario y éste se debe integrar en el proceso evaluador; se debe tener presente el factor económico y siempre analizar los posibles elementos que pueden perturbar la utilización de las evaluaciones.

La incorporación de la práctica evaluativa en la Administración constituye una estrategia del Sector Público que permite aumentar la eficacia y eficiencia, sostenibilidad y estabilidad de las políticas públicas. En este sentido, se trata de un cambio que afecta no sólo a los parámetros o normas de las organizaciones sino al conjunto de actividades que conforman la gestión pública. El desarrollo de procedimientos y formas organizativas más flexibles, son factores clave para generar una información de calidad que permita coordinar la toma de decisiones de los gestores y cumplir con los objetivos de las políticas. En este proceso, cobra un papel

---

<sup>78</sup> En este sentido, Weiss define objetivos patentes y encubiertos de la aplicación de la evaluación y señala que “se decide evaluar un programa por múltiples y diferentes razones que van desde lo eminentemente racional hasta lo patentemente político”. Efectivamente, hay ocasiones en las que se recurre a la evaluación por razones “menos legítimas” como aplazar una intervención, eludir responsabilidades, publicidad y búsqueda de apoyos o cumplir los requisitos de una financiación externa de un programa. Asimismo esta autora, trata abiertamente de los intereses de los actores implicados en la evaluación, en los usos y las respuestas de las evaluaciones (Weiss, 1975 citado en San Antonio, 2011). Siguiendo esta línea, Ballart (1992) define propósitos abiertos y encubiertos de la evaluación. Los primeros hacen referencia a la producción de información y a la toma de decisiones; los segundos, entran en el terreno de lo político. En este caso, las evaluaciones pueden servir para justificar posiciones, ofrecer una imagen positiva del programa, posponer una decisión, justificar un recorte o simplemente porque así lo requiere la legislación. De esta manera, Ballart habla de intereses y criterios presentes en las evaluaciones, no sólo de los actores políticos y administrativos con capacidad para tomar decisiones, sino también de los colectivos afectados directa o indirectamente por las políticas de actuación.

esencial los conocimientos y habilidades para la aplicación y desarrollo de las técnicas de planificación y evaluación por parte de las administraciones. El objetivo último de la evaluación es, en este sentido, proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma de la Administración hacia una gestión más eficaz y eficiente en una sociedad que exige transparencia en la gestión de los recursos públicos. Todo ello refuerza la idea sobre la evaluación como una forma de entender la Administración y la Gestión Pública, sobre todo, en un contexto de fragilidad institucional y escasos recursos como el actual.

Resulta especialmente interesante para nuestro objeto de análisis, la consideración de la evaluación como técnica de reforma de las prácticas de la Administración. La incorporación de las prácticas evaluatorias como una estrategia del Sector Público conlleva un cambio que afecta a la propia naturaleza de la gestión y acción pública. El objetivo último de la evaluación es, en este sentido, proporcionar las herramientas necesarias que permitan gestionar de manera eficaz y eficiente los recursos (escasos) de una sociedad democrática que, a su vez, exige transparencia en dicha gestión, sobre todo, en un contexto de alta desafección política y grandes dificultades económicas y financieras como el actual. La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en la capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores sociales que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional. Por tanto, el acento deberá situarse en la mejora de esa capacidad que es la que dará legitimidad a la acción pública. Si además, estamos ante una creciente difuminación entre lo público y lo privado debido, entre otros factores: a la pérdida de valor del concepto de servicio público; a la imposibilidad de continuar asumiendo determinado gasto público en situaciones de restricciones financieras; a la falta de adecuación entre la creciente complejidad de la realidad y los esquemas de análisis; al uso y a la multitud de actores relevantes en el proceso de políticas públicas, etc., la evaluación es, sobre todo, una cultura, una forma de entender la Administración y la Gestión Pública. Es, por tanto, algo más que una técnica o un requisito legal.

Hasta hace poco tiempo la evaluación se identificaba con control y auditoria; hoy día, sin embargo, está comúnmente aceptado que la función principal de la evaluación no es exclusivamente verificar si los recursos previstos han sido bien aplicados o si las normas existentes han sido respetadas, sino valorar la oportunidad y bondad de una política o programa (su idoneidad). Entendida de esta forma, como un instrumento al servicio de los decisores y gestores públicos, para mejorar la eficiencia y eficacia de sus medidas, y para la sociedad en general, que quiere saber en qué y cómo se utiliza el dinero de sus impuestos, la evaluación ha pasado a ser una tarea insoslayable y necesariamente integrada en el proceso de planificación y programación pública. Se trata, en conclusión, de una tendencia evolutiva del marco en el que se desenvuelve la actividad del Estado. Desde esta perspectiva, anticiparse a los hechos, realizando evaluaciones de las políticas llevadas a cabo y de las que se van a iniciar puede constituir un sólido punto de apoyo para la legitimación de la intervención estatal.

En esta línea, el concepto de *gestión pública integral orientada a resultados* es el enfoque que aglutina la planificación, la implementación, el seguimiento y la evaluación como instrumentos de la administración para cumplir funciones y objetivos. Entendida así, la gestión pública podría definirse como un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de actuación de una Administración. Consecuentemente, debe buscar de manera eficaz y eficiente, resultados que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos para avanzar hacia un desarrollo integral sostenible. La óptima gestión y la correcta toma de decisiones por parte de los gestores y decisores públicos son cruciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos permitiendo reducir las desigualdades crecientes y posibilitando la disminución del conflicto a través de la interacción entre los elementos del sistema, lo que determina su estabilidad y madurez.

De este modo, la gestión, en el marco de los principios de la función pública, debe traducirse en resultados concretos y para ello, necesita una organización que cumpla adecuadamente con todas las funciones y principios administrativos, lo que conlleva: 1) el desarrollo de procesos de planificación y evaluación; 2) el diseño y puesta en marcha de estructuras administrativas apropiadas para el cumplimiento de los objetivos; y, 3) el seguimiento y control de la acción administrativa, de los recursos y del proceso de gestión-ejecución. Esto es, la evaluación, precedida de procesos de planificación y unida a la racionalidad y coherencia, permitiría avanzar desde la lógica técnico-económica a la equidistributiva, propia del Estado del bienestar. La nueva intervención pública sólo se legitima con eficacia, eficiencia y transparencia. Ello, a su vez, requiere un cambio de actitud general para promover la creación de una "cultura evaluadora" tendente a conseguir que los agentes políticos, económicos y sociales entiendan la evaluación como un instrumento de mejora en la planificación económica y, consecuentemente, de transparencia democrática, introduciendo la racionalidad en la toma de decisiones y evitando solapamientos y duplicidad en la acción pública.

En síntesis, a través de los agentes políticos, lo político es el contexto y la esencia de la evaluación; y, a través de la ideología, la evaluación es una herramienta del sistema. Por tanto, no se puede concebir la evaluación y la labor evaluadora sin tener en cuenta su claro componente político. En esta visión sobre la relación entre lo político y evaluación, se admite la esencia política incuestionable de la evaluación, asumiendo no sólo el juego de intereses de actores, sino la primacía de unos intereses por encima de otros. Por ello, se apuesta por la inserción del mayor número de destinatarios (e intereses y puntos de vista posible) para tender hacia la democracia en la evaluación, mediante la toma en consideración del máximo número de intereses y agentes.

### 3.1.3. POLÍTICA VERSUS POLÍTICAS

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a Jean-Claude Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios". Aguilar y Lima (2009) señalan que para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar entre el concepto *Politics* (*política*), entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno y el concepto *policies* (*políticas*), que tiene que ver con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos. Esto es, los programas de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado (De Kostka, 2009).

En este sentido, las políticas son "el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de *políticas* presta atención a lo que de hecho se efectúa y se lleva a cabo, más que a lo que se propone y se quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión y la elección entre alternativas" (Aguilar, 2003a: 25) y se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. De esta manera, las políticas son acciones destinadas a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Al mismo tiempo, dichas políticas denotan las intenciones e intereses de las fuerzas políticas, convirtiéndose en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, 1967; Pressman y Wildavsky, 1973; citados en Aguilar, 2003a).

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (*policies*) eran variables dependientes de la actividad Política (*politics*) (Roth, 2006); de la ideología, de los partidos políticos, de los recursos, etc., tanto en el caso de que los factores determinantes de éstas se consideren socio-económicos como políticos (De Kostka, 2009). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Por su parte, la política pública (*public policy*) se introduce en la terminología de la Ciencia Política en Estados Unidos<sup>79</sup> con el impulso de Harold Lasswell quién defiende en sus obras de los años 1951 y 1971, el trabajo multi-inter-disciplinario en torno al proceso de las políticas públicas con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable en la toma de decisiones. Es decir, utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno (Lindblom y Cohen, 1979 citados en Valencia y Álvarez, 2008).

De esta manera y siguiendo a Aguilar y Lima (2009), Laswell define en los años cincuenta la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos". Años más tarde, agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". Lo primero, referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política); y lo segundo, referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la creación de una teoría y práctica con validez científica (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Todo esto, conlleva una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión), que desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies* (estudios de políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

Este doble componente del estudio de las políticas públicas, constituye el punto de partida de la diferenciación de dos grandes enfoques: por una parte, los estudios de *policy analysis* centrados en los componentes normativos y técnicos de las políticas y orientados a impulsar un conocimiento prescriptivo; y, por otro, los estudios de las *policy sciences* o el *policy making* interesados en el conocimiento descriptivo de los diferentes factores que influyen en la formulación e implementación de las políticas

---

<sup>79</sup> El estudio de las políticas públicas surge en Estados Unidos debido, en primer lugar, a la existencia de un gobierno democrático estable y la creación de agencias de investigación y asesoramiento independientes. Y, en segundo lugar, al desarrollo de un conjunto de programas sociales, en educación, salud y servicios públicos, entre otros (conocido como *Welfare State* o Estado de Bienestar) después de la segunda guerra mundial. Este contexto favoreció el surgimiento del desarrollo científico en la solución de los problemas administrativos (Fernández, 1996; Aguilar, 1996), fortalecido además por la reforma de la Administración Pública que se llevó a cabo durante la presidencia de Wilson (1913-1921), quién la despolitizó. Así, la separación entre la política y la administración fue un invento destinado potencialmente a proteger tanto la integridad del análisis y asesoramiento, como la implementación" (Nelson, 2001, citado en Aguilar, 1996).

(Parsons, 2007 y Aguilar Villanueva, 1996a). En este sentido, se puede afirmar que dos grandes perspectivas disciplinarias han contribuido a la construcción de estas conceptualizaciones: la primera, vinculada a aspectos sociológicos y de teoría organizacional; y, la segunda proveniente desde los enfoques de administración pública. Ambas perspectivas generan modos de concebir y comprender a las políticas públicas, en un sentido amplio y no restrictivo, que genera distintas posibilidades de análisis, así como la incorporación de nuevas dimensiones para su estudio e interpretación provenientes de otras disciplinas vinculadas al quehacer público. Las dos disciplinas compartirían el mismo objeto de estudio, aunque con pretensiones distintas que las harían complementarias. La ciencia política se encargaría de estudiar el *es* (lo positivo) y las ciencias de las políticas el *cómo* y el *para qué* (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo), no siendo hasta la década de 1980 cuando el estudio de las políticas públicas hizo su arribo a la ciencia política (Hinestroza, 2007).

Cuando se habla de *política pública* se hace alusión a los procesos, decisiones y resultados, sin excluir los conflictos entre intereses, las tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras. Por tanto, el enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, porque permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, puesto que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno (De Kostka, 2009). De acuerdo con Lasswell, persigue generar dos tipos de conocimientos interrelacionados: por un lado, promueve el desarrollo de un “conocimiento en y para el proceso” de las políticas públicas (*knowledge in*) orientado a corregir y mejorar la decisión pública con un claro carácter prescriptivo; y, por otro, también impulsa la generación de un “conocimiento del proceso” de las políticas públicas (*knowledge of*) centrado, con un claro carácter descriptivo, en el estudio de los diferentes elementos del proceso (Parsons, 2007 y Bustelo, 2001).

A comienzos de la década de 1980, surge una nueva concepción que considera la política pública como un producto (*output*) y parte de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema. El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político. De esta manera, y según Kostka (2009), centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas

públicas, parece infructuoso; para el autor resulta más positivo partir de ellas en términos de hipótesis y utilizarlas como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado. En la actualidad, las políticas públicas se han establecido como una subdisciplina en la ciencia política y de la administración (Goodin y Klingemann, 2001; De Kostka, 2009) y se relacionan con el conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. Según Muller (2007) son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos (Valencia y Álvarez, 2008).

En cualquier caso, el análisis de políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Este nuevo enfoque, descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo al ofrecer instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En su vertiente práctica, el análisis de políticas públicas ha hecho posible la aplicación de métodos para la mejora de la gestión pública (De Kostka, 2009). De este modo, hemos pasado de la concepción de política concebida como uso de poder y centrada en la legalidad y legitimidad de las actuaciones públicas, a la concepción de políticas públicas como instrumento de buen gobierno, de los asuntos públicos y resolución de problemáticas, centrada en los resultados y en las técnicas de análisis que permiten mejorarlo.

#### **6.1.4. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MARCO DE REFERENCIA**

Dada la naturaleza compleja de los problemas públicos y los múltiples factores que influyen en el proceso de las políticas, el análisis de políticas públicas ha tenido que acudir, a lo largo de su historia, a simplificaciones de la realidad social desarrollando diferentes esquemas, modelos conceptuales y teorías que facilitan su estudio. De este modo, el proceso de la política pública puede considerarse como una operación de carácter cíclico dividida en una serie de etapas, en las que la evaluación constituye una etapa posterior, que apunta al siguiente ciclo de adopción de decisiones (Vedung,



1997). Así, añade este autor que con frecuencia, los modelos divididos en etapas adoptan la forma de “peonzas”, ciclo o espirales.

El modelo denominado ciclo de las políticas públicas o “enfoque por etapas”, planteado por Lasswell en la década de 1950 al hablar del “proceso de las políticas” (*policy process*), es el más utilizado entre los diferentes modelos conceptuales y teorías para estudiar el proceso de las políticas. A partir de sus aportaciones, se definieron las políticas públicas como un proceso lineal en el que se encadenan diferentes fases que constituyen el ciclo de vida de las políticas. Seis fases o etapas fueron las definidas entonces: la identificación de problemas, la formación de la agenda, la formulación, la legitimación de alternativas de acción, la implementación o puesta en marcha de la política, y la evaluación (Grau, 2002).

Sobre este primer modelo, el ciclo de las políticas públicas ha ido ampliando o sintetizando sus etapas de acuerdo con los diferentes aportes teóricos de diversos autores. Así, para De Kostka (2009) el proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados. Mientras que, Subirats et al. (2008) diferencian cuatro etapas: 1) Definición del problema e inclusión en la agenda: una determinada cuestión social es conceptualizada como “problema público” y es tomada en cuenta por los agentes clave del sistema político administrativo que la incorporan a la agenda política; 2) Diseño: se define un modelo de intervención sobre el problema público a abordar indicando objetivos, instrumentos o medios y procesos; 3) Implementación: se pone en marcha las diferentes actividades planificadas y es “generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan” (Subirats *et al.*, 2008: 46); y, 4) Evaluación: la última fase, que también puede encontrarse a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, persigue identificar, analizar y valorar el diseño, los resultados e impactos de una acción pública, entre otras dimensiones.

Aunque de manera mayoritaria se considera que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee actores, restricciones, desarrollos y resultados propios, Julieta Miró indica en su obra *Ciclo de las políticas públicas*, que es necesario precisar que la identificación de etapas o fases del proceso sólo constituye una taxonomía lógica, que posibilita un mejor análisis y una mejor comprensión del proceso global, quedando demostrado en la práctica que la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, o una secuencia temporal, dado que las etapas se superponen y superponen unas con otras. Además, el proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico que, aún siendo una construcción conceptual no tiene que darse en su totalidad en la realidad; no todas las intervenciones siguen todas las etapas de este proceso. Así mismo, toda política está



conformada por diferentes componentes necesarios e interrelacionados, pero no todos ellos tienen las mismas características internas ni siempre existe una relación entre ellos similar.

Por ello, aunque en la actualidad, el “enfoque por etapas” constituye, el modelo predominante en el análisis de políticas públicas, también es objeto de fuertes críticas debido a la creación de una visión artificial y simplificada de las políticas públicas (Parsons, 2007: 113), e insuficiente para explicar determinadas cuestiones de fondo de las mismas. Ahora bien, este modelo cuenta con un amplio reconocimiento y aceptación en la disciplina de la Ciencia Política y ha resultado de gran utilidad al generar conceptos analíticos claves para la investigación (Grau, 2002). Su principal fortaleza es que “proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad” de marcos teóricos que coexisten en la actualidad (Cook, 1985 citado en Parsons, 2007: 114). En este sentido, contribuye a asumir la complejidad de las políticas de forma más manejable (Subirats et al., 2008 y Parsons, 2007) constituyendo la base tanto del “análisis del” proceso de las políticas públicas como del “análisis en y para” el proceso de las mismas. De esta manera, su utilización como marco de referencia, y no tanto como modelo rígido y cerrado, es la considerada en esta tesis en la que optamos por un ciclo conformado por distintas etapas concatenadas y todas enmarcadas por la evaluación. A diferencia de lo comúnmente aceptado, consideramos que la evaluación no es una etapa más dentro de este enfoque de análisis de políticas públicas, sino que de manera transversal abarca todo el ciclo de vida de una política.

Profundizando en esta última idea, es preciso señalar que si partimos de la consideración de política pública como ciencia para la acción cuyo objetivo es la mejora del proceso de adopción de políticas mediante el establecimiento de un diagnóstico adecuado y el mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de unos fines determinados, ineludiblemente, debemos enmarcarla en el análisis de políticas. Consecuentemente, también se debe vincular con la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran tener y, al mismo tiempo, con el diseño de políticas, esto es, con la elección de una alternativa y el establecimiento de las medidas para alcanzar los objetivos. Todo ello, ayudado de una metodología que permita un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando que los productos (intervenciones) generen los efectos esperados a través de la descomposición de la acción pública en actividades distintas y analíticamente separables. En esta línea argumental, la evaluación más que como una disciplina teórica, se concibe como una ciencia práctica para la acción cuyo objetivo es mejorar el proceso de adopción de políticas, permitiendo la elaboración de diagnósticos óptimos y la utilización eficiente de los recursos disponibles para la consecución de los resultados previstos. Ello hace preciso la distinción de dos componentes: el análisis de políticas (*policy analysis*), concebido como la identificación de las alternativas y de los

efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), considerado como la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto.

Como se ha señalado, el análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación. Tal planteamiento permite una doble aproximación: a) la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso. Ésta sería la concepción desarrollada por Charles E. Lindblom; y, b) el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. Esta segunda perspectiva elaborada por Harold Lasswell tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado. De ahí que podamos establecer las fases que determinan el proceso: por qué surgen los problemas y por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos; quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas; cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción; cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas; y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada.

Aún perdura la consideración del análisis de políticas como un círculo en el que el primer paso a dar es la planificación o el establecimiento de objetivos a alcanzar, las líneas de actuación a aplicar y los instrumentos a utilizar. Seguidamente, se aprueba el conjunto de gasto y fuentes de ingresos previstos para el periodo de tiempo en el que tendrá lugar el desarrollo de la planificación. Posteriormente, se ejecuta la partida presupuestaria, que consiste en la realización efectiva de los gastos en el ejercicio económico fijado y que incluye la posibilidad de modificaciones presupuestarias que pudieran corregir las previsiones iniciales en la búsqueda de un mayor grado de eficacia y eficiencia. Finalmente, se lleva a cabo un control legal y financiero de la ejecución presupuestaria bajo las pautas exigidas de buena gestión, es decir, se aplica un conjunto de mecanismos de regulación para garantizar el cumplimiento de los procedimientos legales y criterios de ejecución.

En esta línea, algunos autores argumentan que la valoración prospectiva, el análisis previo a la implementación de la actuación que contempla la valoración de las necesidades y el análisis para la fijación de metas, no pertenece al campo de la evaluación. Así mismo, y de manera contraria, entre los economistas es frecuente hablar de evaluación cuando se realiza un análisis de coste-beneficio y coste-efectividad. Otros autores, señalan la evaluación como el examen objetivo de los efectos de las medidas y programas en curso en términos de metas alcanzadas (Nachmias, 1979) o la valoración de la efectividad de un programas en curso para la consecución de los objetivos (Wholey, 1970). Sin embargo, como señala Vedung (1997), la evaluación debería incluir todo el estudio retrospectivo o *ex post* de

medidas, políticas y programas, tanto en desarrollo como finalizado. Compartiendo esta idea, se encuentran los autores que añaden la valoración del impacto a la definición de evaluación (Rutman, 1980), pero que en ocasiones se olvidan de analizar la eficacia y eficiencia, limitándose a analizar solamente los impactos como transformaciones experimentadas debido a la aplicación de un programa o política. También se debe señalar, en este sentido, que los objetivos de un programa no son los únicos criterios de valor que guían la evaluación; así, Charles Atkin (citado en Scriven, 1991) no incluye ninguna referencia a la valoración en su definición, se limita a señalar la recopilación y presentación de datos para que los responsables adopten una decisión.

Por su parte, Wittrock y Lindström, señalan que las decisiones deberían adoptarse sólo después de que un análisis de la política similar a la investigación hubiese respondido a una serie de preguntas, tales como ¿qué objetivos pretenden alcanzar los responsables de la adopción de decisiones y cuál es el problema que necesita ser solucionado?; ¿qué opciones alternativas pueden contribuir a la consecución de ese objetivo?; ¿cuáles son las consecuencias de las distintas opciones y las probabilidades de cada una de estas consecuencias?; ¿cuáles son los costes y las necesidades de recursos de las distintas opciones?; ¿cómo pueden organizarse las opciones con respecto a los costes y consecuencias?; y, ¿qué criterios de mérito debería utilizarse en la elección de una opción?<sup>80</sup>. En esta línea, hay que destacar que adoptar un punto de vista rígido sobre los criterios para evaluar, nos lleva a diferenciar entre valoración y evaluación frente a los objetivos deseados. Esta idea queda recogida por Weiss (1972: 4) quién señala que el objetivo de la evaluación es el medir los efectos de una intervención en relación con los objetivos que se pretendía alcanzar para una posterior adopción de decisiones sobre el programa. Esto nos lleva a plantearnos la consideración de llevar a cabo evaluaciones con o sin referencia a objetivos. Limitarnos a tener como únicos parámetros de referencia los objetivos, es limitar el campo de la evaluación. La selección de criterios para juzgar los méritos es una cuestión crucial, aunque todavía poco debatida, en el campo de evaluación. Según la definición de Vedung (1997) la evolución engendra valoración pero deja abierto qué tipos de criterios de valores cabe utilizar<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Esto es lo que estos autores han denominado el “racionalismo radical”. Éste tiene carácter prospectivo y orientado hacia el futuro y, en síntesis, propone la investigación de la totalidad de tareas y la adopción de medidas sólo después de un exhaustivo análisis de todas las alternativas posibles y un examen de las ventajas y de los inconvenientes.

<sup>81</sup> Vedung siguiendo la distinción elaborada por Shadish, Cook y Leviton, explica como la evaluación puede aplicar teorías descriptivas o prescriptivas de valoración. De esta manera, una teoría descriptiva implica la utilización por parte de los evaluadores de criterios de mérito de otros, mientras que una teoría prescriptiva, defiende la primacía de valores particulares (Vedung, 1997: 29).

Ciertamente, y como se tratará más adelante, esta definición se adapta a los diferentes tipos o enfoques evaluativos; sin embargo, este autor defiende que no es imprescindible que el investigador-evaluador realice una valoración. Esta última idea choca de lleno con el enfoque del que parte esta investigación y crucial para nuestro objeto de estudio, la diferencia entre el seguimiento y la evaluación. En la década de los sesenta, se demanda a la práctica evaluativa valoraciones y no exclusivamente descripciones; siendo en esta reivindicación donde reside precisamente la diferencia entre la evaluación y el seguimiento<sup>82</sup> comúnmente aceptada. Una vez más, insistimos en dicha diferencia; así, el principal objetivo del sistema de seguimiento es la verificación periódica de lo que se está realizando, desde la perspectiva física y financiera. Frente a la evaluación, cuyo objetivo es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención, el seguimiento informa aisladamente de cada uno de los elementos de un programa. El seguimiento informa, la evaluación concluye y esto consecuentemente necesita de una valoración previa. Por tanto, si añadimos todos los matices introducidos por los diversos autores en la definición de evaluación, se puede afirmar que la evaluación es una valoración que debe realizarse sobre la base de la recopilación sistemática de información y de una aplicación de criterios de mérito y normas de rendimiento.

Llegados a este punto y de manera general, se podría afirmar que el análisis de políticas públicas se centra en el estudio de las fases de formación de las políticas cuyo objetivo es producir información útil para la toma de decisiones. Dado nuestro objeto de estudio, nos limitaremos al análisis de la primera y segunda etapa, definición del problema e inclusión en la agenda y diseño de la actuación, en las que suelen coincidir

---

<sup>82</sup> El seguimiento consiste, básicamente, en la verificación de la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones integradas en una política, programa o plan. El seguimiento constituye una labor eminentemente administrativa de recogida de información, propia de los centros gestores, pues son éstos los que cuentan con un conocimiento pormenorizado de la evolución de las actuaciones, razón que optimiza todo el proceso de seguimiento. Su importancia radica en que permite: 1) obtener toda aquella información que, al inicio, a medio camino y una vez finalizado la intervención, será necesaria para evaluar su impacto, su eficacia y eficiencia; 2) describir la evolución de las actividades de la política, programa o plan, estableciendo criterios sobre el desarrollo de la intervención a través de índices y ratios de acuerdo con un esquema y secuencia predeterminados; y, 3) identificar los puntos críticos en la gestión y ejecución, permitiendo detectar problemas y desvíos sobre lo previsto. Se facilita, de esta forma, la toma de decisiones sobre las acciones correctivas que se deben emprender, facilitando a la organización el cumplimiento de sus objetivos y la medición de los progresos realizados para su consecución. La evaluación del sistema de seguimiento debe dirigirse a examinar su contenido, fiabilidad y oportunidad, determinando el grado en el que contribuye a la gestión diaria de la actuación y a su óptima ejecución. Debe constatar, por tanto, el cumplimiento de los siguientes aspectos: a) que el sistema abarque todos los aspectos de la actuación, describiéndolos en detalle; b) su adaptación y ajuste a las estructuras organizativas de los órganos gestores y ejecutores. Esto es, debe comprobarse que está integrado en la gestión diaria y que cuenta con todos los implicados en su ejecución y gestión; y, c) la adecuación de las herramientas utilizadas para su instrumentación y la fiabilidad de la información que suministra.

los estudiosos del tema y a las que normalmente se le presta poca atención en los procesos de planificación.

### **3.1.5. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Evaluar el impacto diferencial de las políticas y programas públicos que se ponen en marcha desde las diferentes administraciones e instituciones públicas y privadas entre hombres y mujeres, son objetivos que se persiguen con numerosas acciones dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La evaluación es un elemento clave cuyo objetivo principal es determinar la eficacia, la eficiencia y, sobre todo, la idoneidad de las políticas públicas facilitando con ello el proceso de toma de decisiones sobre dichas políticas. Por tanto, si no se introduce la perspectiva de género en la evaluación, se pone en evidencia el propio proceso evaluatorio. Y si la eficacia y eficiencia de dichas actuaciones buscada con la evaluación no tiene en cuenta a las mujeres, nunca podrán conseguir la idoneidad.

De esta manera, la evaluación y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres son dos elementos que deben ir estrechamente vinculados. La única manera de medir la distinta situación de la que parten hombres y mujeres, sus diferentes necesidades e intereses y comprobar cómo las políticas públicas y acciones que se ponen en marcha contribuyen a disminuir estas desigualdades, es mediante la aplicación de una evaluación con enfoque de género. No obstante, es preciso destacar que aún nos encontramos en una etapa muy temprana en lo referido a la integración de la perspectiva de género como un elemento esencial de toda política, programa o proyecto. En este sentido, aun cuando en la mayoría de las propuestas se destaca la necesidad de incorporar la perspectiva de género como elemento transversal de la evaluación, los resultados obtenidos hasta el momento no han alcanzado el suficiente nivel de visibilidad y transferibilidad. No hay que olvidar que la integración de la perspectiva de género en la evaluación de los programas y políticas públicas, requiere de un compromiso político como punto de partida, pero también son necesarios adecuados conocimientos, recursos económicos, personal cualificado, etc.

Actualmente, se están haciendo verdaderos esfuerzos<sup>83</sup> para que las diferentes actuaciones, estrategias y, en definitiva, las diferentes políticas públicas no se diseñen de forma específica y actúen de forma aislada, sino todo lo contrario, que tengan un carácter totalmente integrador e interdependiente entre unas y otras. En este sentido, para conocer si realmente estas políticas responden de forma integral tanto a las diferentes necesidades de las mujeres como a las de los hombres, es importante conocer y evaluar el impacto que las mismas tienen en la mejora de las condiciones de vida de todas las personas.

La evaluación, como instrumento básico en un sistema que mejora la gestión en cualquier tipo de organización, debe ser entendida como un proceso de aprendizaje insertándose en un contexto sistémico, que mida no sólo los impactos sino que ocupe un lugar principal dentro del ciclo de mejora continua. Resulta cada vez más evidente que decisiones políticas que parecen en un primer momento no discriminatorias, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, aun cuando esta consecuencia no estuviera prevista ni fuera deseada. Se puede decir que la evaluación de políticas públicas es piedra angular si queremos evitar consecuencias negativas no intencionales y si queremos mejorar la calidad y la eficacia de las políticas.

La manera en que se formulan las políticas, generalmente ignora los roles, las responsabilidades y las capacidades diferentes y socialmente determinadas que existen para hombres y mujeres. Estas diferencias están marcadas de tal manera que dejan a las mujeres en situación de desventaja frente a los hombres. Es indispensable entender estos impactos diferenciados para la concepción de políticas públicas que partan de condiciones reales y, de este modo, confluyan en soluciones reales. Los papeles que desempeñan las mujeres en los diferentes ámbitos son distintos a los de los hombres en cuanto a la valoración que se les atribuye por parte de la sociedad. Algunos de estos papeles están más valorados que otros y aquellos a los que se les atribuye menor importancia, tienden a ser invisibles para quienes diseñan las políticas públicas. Esta diferenciación no solamente está integrada en las estructuras sociales y económicas, sino que se reproduce en las políticas, los programas y la asignación de recursos. Esta situación de clara desigualdad se debe tener presente a la hora de elaborar políticas y asignar los recursos, para que finalmente se diseñen y ejecuten

---

<sup>83</sup> Desde los últimos Tratados y Comisiones Europeas se está fomenta la integración de la perspectiva de género en las políticas y programas. En la Estrategia Marco Comunitaria para la Igualdad entre mujeres y hombres para los años 2001–2005, se señala como requisito básico el que todas las actividades comunitarias deben contribuir a alcanzar el objetivo de eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. En consecuencia, todos los programas de intervención cofinanciados por Fondos Europeos incluyen entre sus principios fundamentales para todos sus ejes y áreas temáticas el de *Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres*. Este principio, además de contemplarse como principio clave se ha reforzado exigiéndose su aplicación transversal en todos los principios y en todas las actuaciones que se pongan en marcha.

políticas públicas de manera equitativa. Y ciertamente, no se trata ni de diseñar ni de evaluar políticas específicas para las mujeres, sino de adaptar y modificar, desde una perspectiva de género, las ya existentes y las que se vayan a elaborar en un futuro.

El principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres constituye la garantía de que mujeres y hombres puedan participar en todos los ámbitos, públicos y privados, políticos, sociales y económicos, sobre bases de igualdad y equidad. Se refiere a la necesidad de corregir las desigualdades sociales y toda barrera sexista y discriminatoria directa o indirecta. Para llevar a la práctica este principio, se han ido construyendo mecanismos y estrategias como las medidas específicas o de acción positiva (cuyo objetivo es superar obstáculos específicos para la participación de mujeres<sup>84</sup>) y el mainstreaming de género o enfoque integrado de género (estrategia a largo plazo que pretende superar obstáculos específicos de género para la participación equitativa de hombres y mujeres y que también pretende diseñar medidas generales teniendo en cuenta la igualdad de oportunidades<sup>85</sup>). Las medidas específicas y el Mainstreaming de género son dos estrategias que se complementan entre sí. Esto es lo que se conoce como la estrategia dual, que combina el mainstreaming de género con la generalización de actuaciones específicas destinadas a mujeres. En ambos casos es imprescindible contemplar las discriminaciones de género y sus implicaciones en la sociedad<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Esta estrategia es una de las más antiguas empleadas por la Unión Europea para promover la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral e implica el desarrollo de medidas específicas dirigidas a mujeres, para promover su empleabilidad y afianzar su posición en el mercado laboral. Es una estrategia a corto y medio plazo ya que pretende satisfacer necesidades prácticas de las mujeres, como es el caso del acceso al empleo.

<sup>85</sup> El Mainstreaming de género analiza las causas estructurales que producen la desigualdad entre los sexos y propone cambios en las organizaciones y en el entorno social para que hombres y mujeres participen equitativamente en todas las esferas de la vida, a través de medidas específicas de igualdad y de medidas generales dirigidas a hombres y/o mujeres.

<sup>86</sup> Los objetivos de las medidas de acción positiva y del mainstreaming o enfoque integrado de género proceden del documento "Mainstreaming o Enfoque Integrado de Género. Manual de Aplicación en Proyectos de Empleo", LIKaDI 2000. El Cuarto Programa de Igualdad de Oportunidades (1996-2000), plantea la Igualdad como un derecho democrático y propone el "mainstreaming de género" como un principio integrador de incorporación transversal de la Igualdad de Oportunidades. Se define como *"la consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de los hombres y de las mujeres en el conjunto de las políticas y acciones; y la estrategia para lograr la aplicación transversal de la Igualdad de Oportunidades en todos los ámbitos posibles desde un enfoque global."* La estrategia que articula el nuevo enfoque de las políticas de igualdad de oportunidades será denominada mainstreaming, concepto aún en desarrollo y complicado de definir. El Grupo de especialistas del Consejo de Europa lo define como: *"una estrategia completa e integradora dirigida a la incorporación de políticas específicas destinadas a la igualdad de las diferentes esferas de la vida cotidiana"*. El concepto de "mainstreaming de género" tiene sus orígenes en la Conferencia Mundial de



Partiendo de estos conceptos se puede afirmar que el sistema sexo-género permite identificar cómo las diferencias biológicas entre hombres y mujeres se han traducido en desigualdades sociales, políticas, económicas, etc., siendo las mujeres las más desfavorecidas en este proceso. Este sistema ha determinado tanto la posición social diferenciada para mujeres y hombres como las relaciones desiguales entre ambos, generando a lo largo de la historia una situación de discriminación y marginación de las mujeres en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, así como en los ámbitos público y privado, estableciendo muy clara y diferenciadamente la intervención de los hombres en la esfera productiva y de las mujeres en la reproductiva. Analizar una realidad desde este punto de vista, permite obtener información sobre las relaciones entre mujeres y hombres y, por consiguiente, sobre la desigualdad en las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Así mismo, las relaciones de género cruzan otras desigualdades que tienen que ver con la pertenencia a grupos sociales, de edades, de etnias, etc., generando una doble o triple situación de desventaja: las *desigualdades superpuestas*.

Concebido de esta manera, el género es uno de los principales instrumentos de análisis de las condiciones que viven las mujeres en relación a los hombres en los procesos sociales y, por lo tanto, en los procesos de desarrollo. Así, para implementar el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres debemos realizar un análisis que contemple la perspectiva o enfoque de género, que pone de manifiesto la diferente posición y situación de hombres y mujeres en la organización social. El análisis de género visibiliza roles, estereotipos, responsabilidades, acceso, uso y control de recursos, problemas y necesidades de hombres y mujeres, con el propósito de dar respuesta y corregir las desigualdades detectadas. Incluir el análisis de género implica también el estudio de los mecanismos sociales de discriminación, que son los que mantienen y perpetúan las situaciones de desigualdad. Así, incorporar la perspectiva de género como categoría y método de análisis en todas las fases del programa o política conlleva la aplicación de dicha perspectiva en todas las fases del programa, política o proyecto de intervención: en el diagnóstico, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, sin perder en todas ellas el objetivo de fomentar la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. Aunque estas fases no se estudiarán en profundidad, dado nuestro objeto de estudio, vamos a introducir algunos aspectos importantes a tener en cuenta:

---

Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985 y posteriormente en Pekín en 1995, donde las plataformas de Acción pidieron a los gobiernos y otros agentes que intervienen en los procesos de elaboración de las políticas *“promocionar una política activa y visible de mainstreaming de género en todas las políticas y programas, de modo que antes de que se tomen decisiones se haga un análisis de los efectos sobre las mujeres y los hombres respectivamente”*. Es clarificador uno de los mensajes de las conclusiones de la Plataforma de Acción de Pekín: *“solo una igualdad real de derechos y condiciones de vida de hombres y mujeres puede garantizar un crecimiento económico y un desarrollo equitativo y sostenible”*.



Al realizar el diagnóstico en el que se va a desarrollar la política, es recomendable realizar estudios propios y no recurrir exclusivamente a fuentes secundarias. En el diagnóstico se deben recoger siempre datos desagregados por sexo, la diferente situación de partida (diferente acceso y empleo de recursos, por ejemplo) de hombres y mujeres; también es imprescindible analizar y comparar las diferentes situaciones de discriminación y desigualdad que afectan a hombres y a mujeres, incluyendo estereotipos de género.

En la planificación se debe dar respuesta a aquellas situaciones de desigualdad y discriminación detectadas en el diagnóstico, proponiendo actuaciones encaminadas a superar los obstáculos encontrados que impiden la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito de actuación. Estas actuaciones podrán ser medidas específicas dirigidas a un solo colectivo desfavorecido para, por ejemplo, igualar el punto de partida con respecto al resto de personas beneficiarias de la intervención. Estas actuaciones también podrán ser medidas generales que integren la perspectiva de género dirigidas a todas las personas beneficiarias del programa o política. Es decir, la planificación de medidas específicas y de medidas generales de igualdad, responde a la estrategia dual de la Unión Europea.

En la ejecución es importante la elección de métodos participativos para trabajar con las personas beneficiarias de la actuación, trabajar las prácticas discriminatorias visibles y latentes de éstas y de las personas involucradas en la puesta en práctica de las actuaciones, cuidar el lenguaje no sexista en los productos y materiales del proyecto o programa y asignar a entidades o personas especializadas en igualdad de oportunidades la tarea de velar por el cumplimiento del principio en todas las actuaciones del proyecto.

El seguimiento y la evaluación se plantean como un proceso constante y globalizado que recoge y revisa la marcha cuantitativa y cualitativa del proyecto. El seguimiento tiene como objetivo principal procurar esta información para poder, si fuera necesario, replantear algunas de las actuaciones propuestas, tanto en su contenido como en los métodos empleados, incluyendo en este proceso a todos los agentes que intervienen en la intervención, además, de ser indispensable para la posterior evaluación. Para llevar a cabo un buen seguimiento y una buena evaluación es imprescindible construir indicadores específicos adaptados a los objetivos del programa o política y que recojan en su formulación el principio de igualdad de oportunidades.



## **CAPÍTULO 3.2.**

### **METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



### 3.2.1. LA EVALUABILIDAD: UN ANÁLISIS PREVIO A LA EVALUACIÓN

Una actuación<sup>87</sup> es diseñada para obtener unos resultados determinados. Sin embargo, no hay una traducción directa y unívoca entre la planificación diseñada y sus resultados, ya que la puesta en práctica de las actuaciones, la forma de gestionarlas, su seguimiento y la interferencia de factores externos, también influyen en los efectos finales. La evaluación se debe pronunciar sobre la forma en que los factores internos y externos a la intervención han influido en los resultados obtenidos. En este contexto, del análisis del diagnóstico de las estrategias para la prolongación de la vida laboral, desde la lógica de la evaluación, se podrían extraer aprendizajes para mejorar la elaboración de actuaciones en materia de envejecimiento activo. Ahora bien, antes de llevar a cabo la evaluación de cualquier política, programa o medida, es fundamental conocer hasta qué punto es evaluable. Para ello, se debe realizar un análisis de evaluabilidad. Éste consiste en determinar aquellos elementos que facilitan o dificultan la posibilidad que tiene una actuación de ser evaluada. El objetivo es garantizar *a priori* (en su elaboración o diseño) su posterior evaluación. Por tanto, su importancia radica en que ofrece la oportunidad de orientar, en su caso, futuras modificaciones en el diseño de la intervención.

El concepto de evaluabilidad se presta a múltiples interpretaciones, dependiendo, fundamentalmente, del tipo y enfoque de evaluación que usemos como referencia. De forma general, pueden definirse dos tipos de evaluaciones: la evaluación centrada o

---

<sup>87</sup> Con los términos “intervenciones” y “actuaciones” nos referiremos a las figuras de planificación y los productos resultados de los procesos de planificación, los cuales son denominados con multitud de términos: políticas, programas, planes, proyectos, medidas, acciones, etc. En nuestro estudio, nos referiremos a la política de envejecimiento activo y a las estrategias o medidas para la prolongación de la vida laboral, pero también utilizaremos indistintamente el resto de términos sin asignarles contenidos concretos, para hacer más comprensible el procedimiento de análisis desarrollado.

con referencia a determinados objetivos, y el *goal-free evaluation* o evaluación sin referencia a objetivos. En el primer caso la evaluabilidad del programa o política depende, en gran medida de la calidad de la planificación y programación. Cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, saltos en las cadenas de objetivos, etc.) más difusa será la evaluación, ya que durante su proceso, la lógica de “arriba abajo” que guía las tareas de planificación y programación se invierte, transformándose en una lógica de “abajo arriba”; se pasa de los niveles mínimos de intervención a los objetivos específicos y generales que se persiguen con la ejecución de las medidas o programas. La evaluación sin referencia a objetivos, por el contrario, persigue fundamentalmente conocer los resultados e impacto de la política, pero no necesariamente los deseados o previstos, sino cualquier otro tipo de resultado o impacto, previsto o no, deseado o no. De acuerdo con esta visión, la calidad de la planificación, la coherencia y la racionalidad del programa, son aspectos que influyen en menor medida en su evaluabilidad.

Para determinar la evaluabilidad de las estrategias para la prolongación de la vida laboral, partiremos de un enfoque mixto, donde se consideran para su análisis tanto los objetivos establecidos en la Política, por lo que se examinan las relaciones causa-efecto establecidas en su diseño, como aquellos objetivos e impactos no explicitados. Esta aproximación es más adecuada desde un punto de vista metodológico, puesto que la evaluación centrada en objetivos, en el caso que nos ocupa, no debe excluir la evaluación de los resultados de la Política, independiente de que se hayan previsto o no. No debemos olvidar que nos encontramos ante una planificación integral inserta en el marco de una política de carácter global, la política de envejecimiento activo, y vinculada a diversos ámbitos de actuación.

En cualquier caso, hay un aspecto fundamental que condiciona, desde un principio, la posibilidad de evaluar una política, programa o medida, éste es, la existencia de información en cantidad y calidad suficientes; aspecto claramente insuficiente en el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa. Además, existen otros elementos que condicionan la evaluabilidad, tales como: la calidad de la planificación, la capacidad de gestión para llevar a cabo la planificación y la evaluación, sin olvidar, la voluntad política y el interés por estos procesos por parte del equipo gestor. En el planteamiento de nuestra investigación, hacíamos referencia a esta cuestión al señalar los factores que fomentan, o por el contrario, obstaculizan el desarrollo de los procesos de planificación y evaluación. En este sentido, consideraremos algunas de las conclusiones del estudio realizado en 1998 por el IDR, sobre *La capacidad de la Administración Regional andaluza para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del Programa Operativo de Andalucía*<sup>88</sup>, en las que se alude a los aspectos señalados por

---

<sup>88</sup> Se trataba de un estudio de opinión y actitudes en el marco de la evaluación ex-ante de los Programas Operativos de Andalucía 1994-99 y Doñana II Fase 1994-99. Las opiniones recogidas determinaban algunos de los motivos que explicaban los efectos que la recepción de ayudas

las personas consultadas como elementos que favorecen o dificultan las tareas de seguimiento y evaluación. Estos aspectos son:

1. Organización. Los aspectos que resaltaron como obstáculos fueron la inadecuada definición de competencias y responsabilidades, el establecimiento ambiguo de objetivos, la escasa coordinación, y la discontinuidad y ausencia de transparencia en el flujo de información sobre recursos y resultados.
2. Planificación. El estudio de la metodología y de los sistemas más habituales de planificación utilizados en la Administración reveló la conveniencia de que se llevaran a cabo más estudios de necesidades previos a los procesos de programación de intervenciones. Este tipo de estudios podría ayudar a la resolución de determinados problemas que condicionan la planificación tales como las presiones políticas o la disponibilidad financiera.
3. Recursos humanos. El principal obstáculo detectado fue la insuficiencia del número de personas para llevar a cabo las tareas de seguimiento y evaluación de los proyectos. Este aspecto, directamente relacionado con la organización interna, se podría paliar, según argumentaban los encuestados, con una mejor distribución orgánica de los puestos de trabajo.

---

comunitarias y la necesidad de llevar a cabo procesos de seguimiento y evaluación de las mismas, habían tenido lugar en la Administración. Este estudio pretendía dar respuesta a la demanda de metodologías de evaluación, de manera que ésta pueda ser utilizada como herramienta de trabajo y guía para los responsables y gestores de las acciones implementadas en el marco de los Fondos Estructurales; así como, conocer el grado de implantación del seguimiento y la evaluación en la Administración Regional Andaluza, la familiarización y formación de los gestores y decisores políticos respecto a estas tareas y, por último, los elementos que dificultaban o en su caso potenciaban la internalización de los procesos de seguimiento y evaluación en las prácticas cotidianas de gestión. La población objetivo a la que iba dirigida la encuesta se componía de: 1) Gestores de planificación: Directos Generales, Jefes de Servicio y Técnicos responsables de la coordinación de las acciones del Programa Operativo; 2) Directores Generales, Jefes de Servicio y Técnicos de las distintas Consejerías relacionados con el diseño, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones del Programa Operativo; y, 3) Otros técnicos (Jefes de Servicio) que ocupaban puestos de trabajo estratégicos relacionados con las tareas de seguimiento y evaluación. Según las conclusiones obtenidas, se comprueba que en la Administración Regional andaluza existe un alto nivel de familiarización con el seguimiento y la evaluación a nivel fundamentalmente teórico, ya que la mayoría de los encuestados no había participado en la realización de dichas tareas. Esto, por otro lado, no se correspondía con una formación ni cualificación específica para realizar estas tareas; por el contrario, existían ambigüedades, contradicciones e inexactitudes conceptuales en relación con los términos de seguimiento y evaluación. Así mismo, se verificó la ausencia de directrices que marcasen las pautas a seguir en las tareas de seguimiento y evaluación lo que se traducía en una falta de estandarización, sistematización y homogeneización de estos procesos y en una carencia metodológica importante.

4. Conocimientos específicos en evaluación. La inadecuada formación en esta materia de los gestores, técnicos y decisores ya se abordó anteriormente, sin embargo es importante resaltar que los encuestados aportaban un conjunto de soluciones que pasaban desde: los cursos de formación, la creación de gabinetes especializados, elaboración de manuales de evaluación, etc., que se comprometían seguir.
5. Voluntad política. Los resultados obtenidos con el análisis de este factor demostraron la existencia de una clara voluntad política para la implantación del seguimiento y la evaluación, aunque no tan nítidamente los objetivos perseguidos con ella. Así, muchos afirmaban la existencia de un claro efecto "publicitario o propagandístico".
6. Recursos económicos, materiales y temporales. La dotación de estos tres elementos clave para el funcionamiento de un sistema de seguimiento y evaluación fue valorada como insuficiente. Paralelamente, eran clasificados como elementos determinantes de la viabilidad de la implantación de estos procesos, y como los obstáculos de más fácil solución para conseguir el óptimo buscado.
7. Interés por el proceso. Al igual que en el caso de la voluntad política, la encuesta arrojó la existencia de un elevado interés por parte de todos los involucrados en el proceso de seguimiento y evaluación, aunque el problema detectado fue que en muchos casos se trataba más de un interés a nivel personal que un propósito general del Centro.

Así mismo, es necesario tener en cuenta desde un punto de vista metodológico algunas cuestiones relativas al programa o política que nos permitan distinguir, entre otras, las siguientes características propias del proceso de planificación: si el programa o política a evaluar se ha diseñado de acuerdo a un modelo teórico de planificación; si los objetivos son claros y específicos o estos son ambiguos y generales; si cuenta con un plan de ejecución detallado, donde se especifica la población objetivo a la que va dirigida la intervención; si ha previsto un sistema de gestión, seguimiento e información operativo; si se trata de programas nuevos o innovadores, o por el contrario, son continuación de otros anteriores; si son de corte horizontal o sectorial, de ámbito local, regional, nacional o internacional; si cuenta con una o varias fuentes de financiación, etc. Toda vez que se ha constatado la posibilidad de realizar la evaluación y que se conocen las características del programa o política a evaluar, el paso siguiente es determinar qué tipo de evaluación realizar en relación con los objetivos perseguidos.



### 3.2.2. ENFOQUE INTEGRAL DE EVALUACIÓN

Las evaluaciones se pueden clasificar atendiendo a diversos parámetros. La tipología de la que esta investigación parte está basada en la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del IDR (2000) y en las directrices de la Comisión Europea (2006 y 1999). Dicha tipología no es excluyente y engloba el conjunto de variables a examinar y las técnicas más aplicadas por los distintos enfoques de evaluación existentes. De este modo, partimos de una metodología de evaluación participativa. Según Osuna (en Bañón i Martínez, 2003), la evaluación participativa *“permite satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso... Es aquella en la que las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los implicados se convierten en foco organizativo, es decir, en la base para determinar la información necesaria y, en cuanto a su metodología, responde a los preceptos del paradigma constructivista frente al convencional”*. La evaluación participativa es algo más que tener en cuenta los intereses de los agentes implicados, supone un encuentro de intereses entre todos los agentes con el objetivo de establecer un flujo de información de “abajo a arriba” informativo y consultivo. En este sentido, la evaluación participativa se acerca a lo que se denomina “modelo democrático”. Según Colás y Rebollo (1993): *“el evaluador democrático reconoce el pluralismo de valores y persigue que se expresen los diferentes intereses en la formulación de un tema. El evaluador intercambia información entre grupos que desean conocimientos recíprocos y establece una negociación periódica entre los responsables políticos y los participantes del programa... La condición indispensable para conocer la realidad es sumergirse en ella”*.

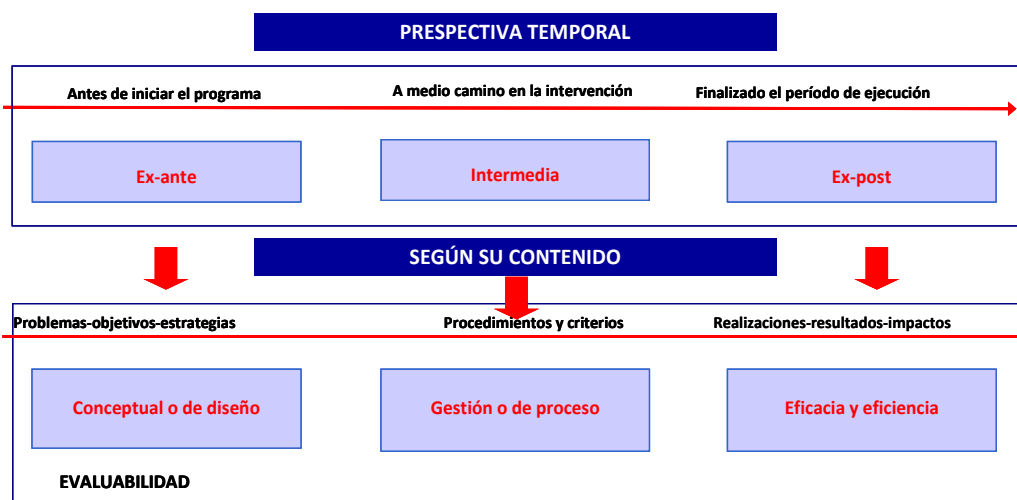
Así mismo, y según su función, llevaremos a cabo una evaluación formativa, cuyo objetivo principal es proporcionar información que sirva para mejorar el objeto evaluado, detectando los puntos críticos y estableciendo recomendaciones para su eliminación. Mientras que atendiendo al contenido de la evaluación, procederemos al análisis del diagnóstico y de la estrategia (evaluación conceptual o de diseño) de las medidas para la prolongación de la vida activa, con el objetivo de comprobar su racionalidad y coherencia. Además, trataremos de verificar la bondad del diagnóstico, constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna como externa a la política. De esta manera, la perspectiva que clasifica la evaluación según su contenido amplía la interpretación de la evaluación como una fase independiente del ciclo de vida del programa, para

definirla como una “filosofía” o “cultura” que debe imbuir todas y cada una de las fases de su ciclo de vida.

Por su parte, y según la perspectiva temporal, que hace referencia al momento en que se lleva a cabo la evaluación en relación con las fases de desarrollo del ciclo de vida de un programa o política, es posible distinguir tres tipos de evaluación: antes de su implementación (evaluación ex-ante), durante su ejecución (evaluación intermedia) o una vez finalizada (ex post). Nuestro análisis está relacionado con la evaluación ex-ante, llevada a cabo antes de ejecutar la política o programa, siendo su objetivo principal analizar la adecuación del programa a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito, es decir, garantizar a priori que la actuación, tal y como ha sido concebida, conseguirá los objetivos para los que se ha planificada. Cuando se hace este tipo de análisis, se recomienda “una crucial decisión cualitativa: si debe o no implementarse” la actuación (Cohen y Franco, 1993). Hay que señalar que en el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, ya implementadas, no coincide este análisis con la perspectiva temporal; sin embargo, consideramos necesario acometerlo dada la controversia de estas medidas. De hecho, en la Unión Europea la evaluación ex-ante, se considera como un instrumento base para la preparación de los planes y las intervenciones, pues analiza la coherencia de la estrategia y de los objetivos seleccionados con las características (problemática) o particularidades de la población destinataria, así como el impacto esperado de las acciones prioritarias previstas, cuantificando sus objetivos específicos en relación con la situación inicial (EC, 2006a).

De esta manera, el análisis ex-ante se vincula con la evaluación del diagnóstico y de la estrategia (la evaluación conceptual o de diseño). A medio camino, en la ejecución, es la evaluación de la gestión, de la eficacia y de la eficiencia, las tareas evaluatorias más útiles y pertinentes. Por último, una vez finalizada la actuación, es la evaluación de resultados e impactos el principal objetivo de la evaluación, cuyo análisis se centra en la estrategia ejecutada y en el sistema de gestión y seguimiento, en la búsqueda de las causas del éxito o fracaso de la actuación.

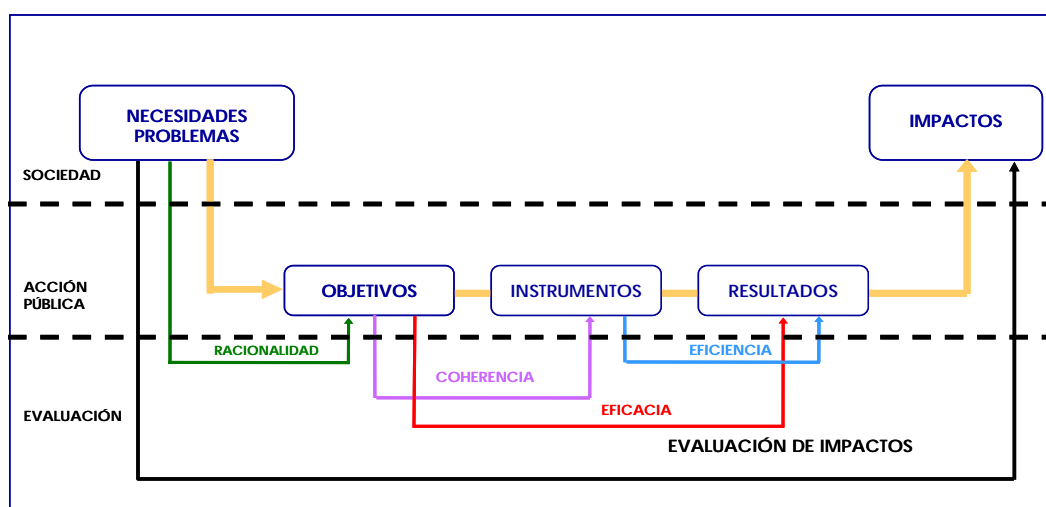
**Gráfico 3.** EVALUACIÓN SEGÚN CONTENIDO Y PERSPECTIVA TEMPORAL



Fuente: Elaboración propia a partir de Guía de Evaluación de Políticas Públicas, IDR (2000)

Por tanto, siguiendo el enfoque integral de la evaluación, partimos de que toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio en esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. La búsqueda de técnicas y metodologías que hagan posible introducir racionalidad en la valoración de los resultados conseguidos y en la estimación de los efectos de la intervención pública, es una de las principales preocupaciones de los analistas y gestores de políticas públicas.

**Gráfico 4.** ENFOQUE INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de Plante (1991)

De esta manera, la función principal de la evaluación no es exclusivamente verificar si los recursos previstos han sido bien aplicados o si las normas existentes han sido respetadas, sino valorar la oportunidad y bondad de una política o programa. Entendida de esta forma, como un instrumento al servicio de los decisores y gestores públicos que ayuda a mejorar la eficacia y eficiencia de la acción pública, y al mismo tiempo, para la sociedad en general, que quiere saber en qué y cómo se utilizan los recursos, la evaluación ha pasado a ser una tarea insoslayable y necesariamente integrada en el proceso de planificación y programación pública.

En definitiva, frente a la consideración de la evaluación como el exclusivo análisis de los resultados e impactos de las políticas o programas públicos, en la elaboración de esta investigación partimos de una metodología de evaluación holística e integradora que la incluye en todas las etapas de una política o programa: desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha de la política, con independencia del momento en que la evaluación se realice. La evaluación debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, convirtiéndose en procesos relacionados y complementarios. Se trata de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política. También se debe analizar el grado de aceptación y capacidad de los decisores políticos, gestores y técnicos de cara a la puesta en funcionamiento de las tareas de seguimiento y evaluación. Este tipo de concepción es necesario si queremos que la evaluación sea operativa. No se podrá realizar una evaluación de impactos, ex-post, si no ha habido un seguimiento adecuado de las actuaciones realizadas y si éste no ha ido recopilando la información necesaria para su posterior utilización. Es decir, hay que conocer desde el principio lo que se quiere evaluar, de qué forma se va a hacer y qué datos se van a recoger. La propia definición de los objetivos de una intervención, de la población objetivo y del sistema de gestión se ve afectada cuando se tiene intención de llevar a cabo una evaluación ex-post de impactos.

### 3.2.3. EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO: ANÁLISIS DE RACIONALIDAD Y COHERENCIA

Cualquier tipo de intervención pública parte, o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades y causas y consecuencias de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a su logro. Las formas de abordar esta fase de la planificación oscilan entre las orientaciones más “autárquicas” hasta aquellas más acordes con la planificación estratégica. En el primer enfoque, la identificación y jerarquización de problemas y la articulación de las relaciones causa-efecto la realiza el planificador. En el segundo, se enfatiza la importancia del consenso y la participación activa de políticos, gestores públicos, agentes sociales y beneficiarios últimos. Optaremos por esta última aproximación dado que nos permite obtener una imagen de la realidad más pluralista y contrastada y, además, garantiza la colaboración de todos aquellos que participan en el programa, aspecto central para el éxito del mismo. Sin embargo, el análisis de los distintos modelos o técnicas de planificación sobrepasa los objetivos de este estudio, a modo de ejemplo, se pueden considerar las posibilidades que ofrecen las técnicas “DAFO” (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades)<sup>89</sup> o el “EML” (enfoque del marco lógico)<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> La matriz DAFO (también llamada FODA) es el resultado concreto del análisis de la relación de factores que influyen en el éxito de una actuación, ordenados por prioridades y divididos en cuatro grupos: 1) Debilidades: son aspectos internos que limitan o reducen la capacidad de desarrollo efectivo de la estrategia de la actuación y deben, por tanto, ser controlados y superados; 2) Fortalezas: son capacidades, recursos, posiciones alcanzadas y, consecuentemente, ventajas internas de la actuación que deben y pueden servir para explotar oportunidades; 3) Amenazas: factores externos que pertenecen al entorno y que reducen la efectividad de iniciativas, incrementa riesgos y costes; y, 4) Oportunidades: circunstancias externas o del entorno que pueden suponer una ventaja competitiva para la actuación. Conocer estos factores, tenerlos identificados, ponderados y jerarquizados permitirá formular las estrategias mucho más racionalmente. A partir de la matriz DAFO se puede realizar el análisis CAME que consiste en determinar qué acciones se han de tomar para: a) Corregir las debilidades; b) Afrontar las amenazas; c) Mantener las fortalezas; y, d) Explotar las oportunidades. De esta manera, se pueden describir las estrategias y las líneas de acción que se lleven a cabo, visualizándose cuatro estrategias: 1) La Estrategia DA (Mini-Mini), el objetivo de la estrategia DA (Debilidades–Amenazas) es el de minimizar tanto las debilidades como las amenazas; 2) La Estrategia DO (Mini-Maxi), la estrategia DO (Debilidades–Oportunidades) intenta minimizar las debilidades y maximizar las oportunidades; 3) La Estrategia FA (Maxi-Mini), la estrategia FA (Fortalezas–Amenazas) tiene como objetivo maximizar las primeras mientras se minimizan las segundas; y, 4) La Estrategia FO

Cualquiera que sea el enfoque de planificación elegido, la imagen de la realidad se contrapone con la imagen ideal a la que se quiere llegar con la política o programa. Esto es en sí la esencia de la planificación. Cuanto más claramente estén identificados y vinculados los problemas con los objetivos más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de intervención. Este paso, que en el enfoque del marco lógico se denomina transformación de la “imagen en negativo” a “imagen en positivo”, y que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios, es la base que utilizaremos para abordar la evaluación conceptual o de diseño de la estrategia para la prolongación de la vida laboral. De este modo, la evaluación se integra desde el primer momento de la planificación y no en una última fase, independiente y asociada al análisis de los resultados e impactos del programa, de manera que planificación y evaluación se convierten en procesos interrelacionados que caminan a la par. Frente al esquema lineal que sitúa la evaluación en el último peldaño de la “escalera” de planificación, la perspectiva integral incorpora a la evaluación en todas sus fases.

---

(Maxi-Maxi) es la situación óptima donde se pudiera maximizar tanto sus fortalezas como sus oportunidades, es decir, aplicar siempre la estrategia FO (Fortalezas–Oportunidades).

90 El enfoque del marco lógico (EML) es una herramienta de planificación aunque también se utiliza en la evaluación. Se basa en la estructuración de los principales elementos de una actuación, subrayando los lazos lógicos entre los recursos previstos, las actividades planificadas y los resultados esperados. Para llevarlo a cabo se siguen cuatro pasos: 1) *Análisis de la participación*: el objetivo es desarrollar una imagen global de los grupos de interés, los individuos y las entidades involucradas en la actuación. Para ello, se realizan las siguientes tareas: confeccionar una lista de los afectados por la problemática y categorizar en grupos de interés; seleccionar los grupos más importantes y analizarlos en términos de problemas que les afectan, intereses y necesidades, fortalezas y debilidades y conflictos de intereses, estructuras de cooperación o dependencia con otros grupos; y, finalmente, decidir qué intereses y puntos de vista hay que priorizar cuando se lleve a cabo el análisis de los problemas; 2) *Análisis de los problemas* mediante la formulación de los problemas, la selección de un punto de partida o problema focal y el desarrollo del árbol de problemas. Tan importante como la definición y cuantificación de los problemas es la determinación de sus causas, consecuencias y efectos; 3) *Análisis de los objetivos*: se transforma el árbol de problemas en un árbol de objetivos (futuras soluciones de los problemas) y se analiza. Esto es, transformación de la “imagen en negativo” a “imagen en positivo” que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios, es el punto de partida de la evaluación conceptual o de diseño. Cuanto más claramente estén identificados y vinculados los problemas con los objetivos, más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de intervención. Para ello, hay que reformular los elementos del árbol de problemas en condiciones deseables positivas; revisar las relaciones medios-fin resultantes a fin de garantizar que el árbol de objetivos es válido y completo, agregando los objetivos cuando sea necesario; y trazar líneas de conexión para indicar relaciones medios-fin; y, por último, 4) *Análisis de las alternativas*: el objetivo es identificar posibles opciones, valorar las posibilidades de ser llevadas adecuadamente a la práctica y acordar una estrategia de la actuación. Para ello, hay que identificar “medios-fin”; eliminar los objetivos no deseables o imposibles de conseguir, o aquellos que persiguen otras actuaciones; y, seleccionar la alternativa más viable en función de los costes, los beneficios esperados, la probabilidad de lograr los objetivos y la minimización de los riesgos de fracaso.

Los distintos elementos que componen una política o programa desde el punto de vista de su diseño conceptual, y por tanto, objeto de análisis y de planificación, son:

- *Grupos beneficiarios o población objetivo.* El planificador debe explicitar cuál es el grupo que reúne las características apropiadas para su participación en el programa o política y comprobar la motivación e interés del mismo de cara a asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención. La población objetivo a la que va dirigida la actuación, o “población diana”, puede estar compuesta por un grupo de personas, organizaciones y condiciones sobre las que se pretende influir, bien para modificar las variables de partida, bien para asegurar su estado actual ante amenazas de deterioro de la situación presente. La población objetivo debe estar bien identificada, teniendo en cuenta que puede haber distintos grupos en cada nivel de la matriz de problemas. Además, es aconsejable definir cada grupo en función del área, actividad, situación, necesidades, etc.
- *Objetivo global:* es el principal objetivo al que se quiere contribuir a largo plazo. Debe ser el punto de referencia decidido por todos los implicados. No puede ser demasiado amplio ni poco realista, porque pierde probabilidades de éxito. Debe ser verificable, bien justificado y único.
- *Objetivo específico:* establece el propósito operativo, la situación que se espera permanezca como consecuencia del programa o política, determinando su magnitud. A partir de él se definen los resultados y las actividades. Deben ser únicos, realistas, concretos y verificables. Los objetivos específicos describen los efectos esperados de la actuación para los beneficiarios directos.
- *Resultados:* son los objetivos más específicos sobre los que los gestores de la política o programa puede influir directamente. Cada uno de los resultados es un medio necesario para lograr el objetivo específico y, por lo tanto, no pueden contradecirlo. Deben ser alcanzables con los recursos existentes.
- *Actividades:* es la acción necesaria para transformar recursos dados en resultados planificados dentro de un tiempo determinado. Son tareas que hay que hacer, pero sólo las relacionadas con resultados concretos, y puede haber más de una para cada resultado.
- *Recursos:* son todos los recursos que se van a usar en el programa o política. Deben ser realistas, no sobreespecificados aunque vinculados a cada actividad, y deben numerarse. Se expresan en términos de presupuesto, personal y bienes.
- *Factores externos:* situaciones o acontecimientos necesarios para el éxito del programa o política, pero que escapan del control de la gestión y cuyo incumplimiento puede retrasar los resultados. Cuando un factor externo es muy importante para el futuro pero no es probable que ocurra, se denomina factor

letal, y exige que se cambie la actuación o se abandone. Los factores externos pueden derivarse del árbol de objetivos, por lo que deben incluirse en todos los niveles del árbol. Una vez identificados, deben valorarse en términos de importancia y probabilidad. Es recomendable que los factores externos se describan de manera operativa y con indicadores, de forma que pueda realizarse un seguimiento de su evolución.

- *Indicadores:* definen las normas de cumplimiento que hay que alcanzar, es decir, determinan cómo podemos medir el grado en que se han logrado los objetivos de la actuación en diferentes momentos. Sirven, por tanto, para el seguimiento y la evaluación.

Así mismo, la planificación debe ser flexible, ya que durante el desarrollo de la actuación pueden producirse variaciones motivadas por cambios en los factores o condiciones externas o por las modificaciones que su ejecución va provocando. Por ello, se pueden alterar las características del diagnóstico realizado respecto a los problemas, potencialidades y población objetivo inicial. La planificación flexible debe permitir la revisión y adaptación periódica de los objetivos y estrategia de intervención en el árbol de objetivos, facilitando la introducción de modificaciones encaminadas a la supresión, redefinición o inclusión de objetivos que inicialmente no estaban previstos. La flexibilidad de la planificación es un elemento de suma importancia a considerar, máxime cuando se trata de actuaciones con un horizonte temporal amplio y con un proceso de aplicación progresivo en el tiempo, como es el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa.

Con la realización de la evaluación conceptual o de diseño queremos responder a una serie de cuestiones que están directamente relacionadas con las hipótesis que en el planteamiento de la investigación se han definido. Estas cuestiones serían: ¿Están adecuadamente conceptualizados y contextualizados los problemas y/o necesidades? ¿Cuál es la naturaleza y dimensión de los mismos? ¿Cómo se distribuyen y a quién afecta? ¿Están cuantificados? ¿Existe consenso social acerca de los problemas identificados y de la jerarquización de los mismos? ¿Responden los objetivos del programa, política o plan a las necesidades y problemas de la población? ¿Son objetivos alcanzables y realistas? ¿Están cuantificados o son medibles? ¿Qué criterios se han utilizado para establecer las jerarquías de objetivos o estrategias? ¿Cuáles son las fuentes de las hipótesis subyacentes en la estrategia diseñada? ¿Está el programa diseñado adecuadamente como para alcanzar los objetivos que persigue? En definitiva, ¿existe racionalidad y coherencia en el diagnóstico que justifica el diseño de las estrategias para prolongar la vida activa?

La evaluación conceptual o de diseño trata de verificar la idoneidad del diagnóstico realizado, es decir, la correcta delimitación de la situación de partida, así como el adecuado planteamiento de los objetivos que se pretenden alcanzar. Este tipo de



evaluación se encarga, además, de analizar la correspondencia entre los problemas detectados y los objetivos planteados, es decir, de comprobar si realmente el establecimiento de dichos objetivos dará lugar a la corrección de las limitaciones identificadas en el diagnóstico. Este tipo de evaluación se divide, de esta forma, en dos apartados: el análisis de racionalidad y el análisis de coherencia, tratando de desarrollar una valoración de la actuación desde un enfoque integral. En nuestra investigación, el objetivo de esta evaluación es analizar el diseño de las medidas para la prolongación de la vida laboral, esto es, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna a la actuación como en relación con la Política del Envejecimiento Activo.

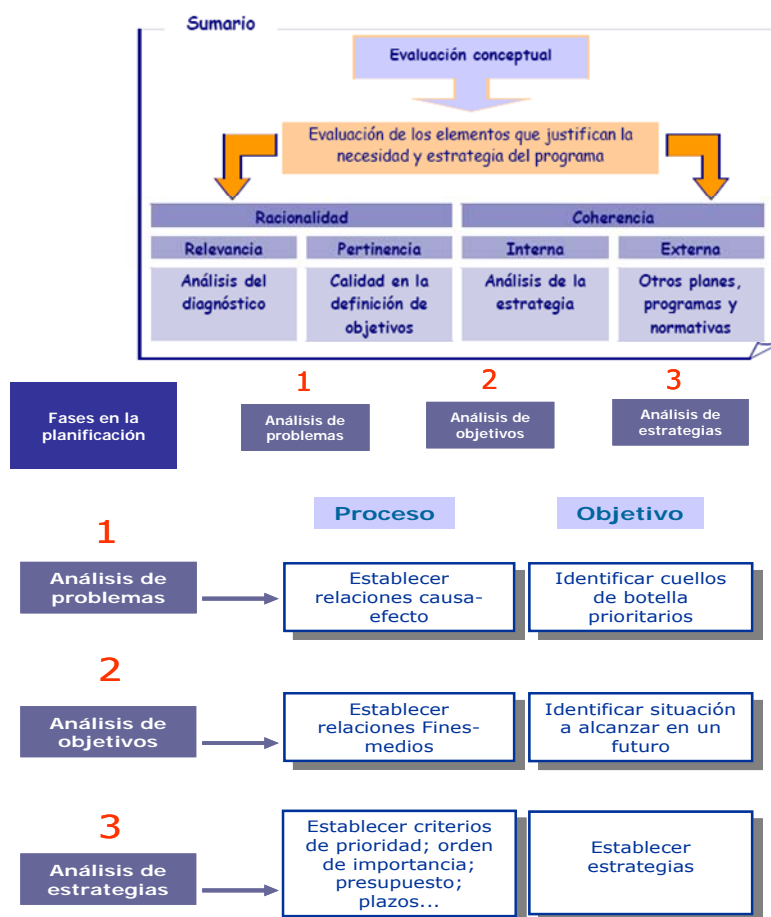
Específicamente, la Comisión Europea (EC, 2006a) indica que el propósito de la evaluación previa es “optimizar la asignación de los recursos y promover la calidad del programa”, siendo preciso abordar, al menos, las siguientes tareas:

- Analizar los resultados de evaluaciones anteriores. Se plantea este análisis como una fuente importante de información, que permita aprender de la experiencia, de cara a integrar dicha información como parte del proceso de preparación de los programas de intervención.
- Analizar las ventajas y desventajas del territorio (regiones), desde el punto de vista de sus potencialidades de desarrollo. Se propone la elaboración de diagnósticos, mediante análisis DAFO e identificación de las principales necesidades.
- La cuantificación de los objetivos y la identificación de indicadores, siendo preciso determinar la pertinencia de los indicadores para cuantificar los objetivos y las necesidades de la región (especialmente indicadores claves).
- Comprobar la idoneidad de los indicadores para alcanzar un nivel satisfactorio de cuantificación en las actividades de seguimiento y evaluación.
- Una vez garantizada la coherencia de la Estrategia, la evaluación previa deberá afrontar el análisis de los impactos esperados; de forma que se obtenga información relevante de la medida en que el programa de intervención va contribuir a la consecución de los objetivos globales y específicos.
- Evaluar la calidad de la ejecución y sistema de seguimiento. Una vez abordados los fundamentos de la intervención y los estudios de impacto se debe evaluar la adecuación y calidad de los mecanismos de ejecución y seguimiento, dado que la

calidad de la política depende también de la capacidad de gestión de los órganos participantes.

La metodología que estimamos más apropiada a seguir para el análisis de estos elementos, tendría la estructura que de forma gráfica se presenta en el siguiente cuadro. Se trata de una adaptación de la propuesta realizada por la Comisión Europea para la evaluación de programas financiados con Fondos Estructurales y la Guía de Evaluación de Políticas Públicas (IDR, 2000) que contempla la visión integral de los procesos de planificación y evaluación.

**Gráfico 5. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO**



Fuente: Elaboración propia a partir de Guía de Evaluación de Políticas Públicas, IDR (2000)

De esta manera, la racionalidad implica el análisis de la relevancia y pertinencia del programa o política. Pone en relación las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta la intervención, y para una población objetivo determinada, con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos

problemas. A su vez, debe considerar: por un lado, el análisis de la relevancia que consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el producto de planificación correspondiente; y por otro, la pertinencia, que consiste en la evaluación de la calidad en la definición de los objetivos. Por su parte, la coherencia es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa, política o plan y de la estrategia diseñada para su consecución. Debemos diferenciar dos niveles de análisis diferentes: la coherencia interna, o la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas; y la coherencia externa, el análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa en relación con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, bien en el tiempo o en el espacio. En consecuencia, racionalidad y coherencia son dos aspectos interrelacionados e interdependientes que tienen significado sólo cuando se ha abordado el diseño de la intervención de forma sistemática. Un programa o política coherente en el sentido de una óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos, tendrá solamente un impacto parcial y limitado si no existe una adecuada racionalidad entre las relaciones problemas, causas y objetivos. Se trata de dos análisis diferentes pero complementarios.



## **CAPÍTULO 3.2.**

### **TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE DATOS**



Los modos de aproximación a la realidad social son diversos, pudiéndose agrupar de forma sintética en el paradigma racionalista-cuantitativo, o bien en el naturalista-cualitativo. Como indica Pérez Serrano (1994), es evidente que el paradigma que se adopte condicionará los procedimientos de estudio que rijan la investigación, pues cada paradigma mantiene una concepción diferente de lo que es: *cómo investigar, qué investigar y para qué sirve la investigación*. En la actualidad, las tendencias de investigación buscan superar el enfrentamiento que existe entre ambos paradigmas metodológicos. La integración de metodologías remite a la posibilidad de combinar la metodología cualitativa y cuantitativa dentro de una misma investigación, de manera tal que sostiene la complementariedad entre métodos.

Bericat (1998) identifica tres estrategias de integración metodológica: 1) La *complementación*, refiere al uso de metodologías cuantitativa y cualitativa con el objetivo de abordar, con cada una de ellas de forma separada, una dimensión diferente del objeto de estudio de una investigación. Esta estrategia conserva la independencia de métodos y de resultados ya que cada método se usa para responder a interrogantes diferentes de la investigación; 2) La *combinación*, indica el uso de un método de manera subsidiaria respecto al otro a los fines de aumentar la validez del último, existe combinación metodológica con el propósito de obtener un solo tipo de resultado, proveniente de la última metodología empleada; y, finalmente, 3) la *convergencia o triangulación* supone el uso de ambas metodologías para abordar el mismo aspecto de la realidad. En este caso, si bien hay independencia en la aplicación de los métodos, existe una convergencia en los resultados. Su utilización implica la aceptación de que ambas metodologías pueden captar igual aspecto de la realidad.

El planteamiento metodológico que hemos desarrollado en esta investigación está basado en la convergencia o triangulación, siguiendo la tipología de estrategias de integración metodológica señalada por Bericat (1998), al considerar que el uso combinado de metodologías supera los sesgos y limitaciones propios de cada método a partir de la convergencia en los resultados. La complementariedad de técnicas consigue enriquecer la investigación, ampliar el horizonte del objeto de estudio y permite una mirada crítica sobre los datos obtenidos, identificar sus debilidades y la

necesidad de abordajes complementarios. Por tanto, ayuda a obtener mejores resultados del proceso investigador. De esta manera, hemos diseñado una metodología plural que ha supuesto la aplicación simultánea de distintos métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas complementarias: recopilación documental, encuesta personal y telefónica y entrevistas en profundidad. Como advierte Alfonso Ortí (1994): *“un planteamiento metodológico integral del proceso de investigación sociológica de la conducta y de la interacción supone una pluralidad de contextos concretos, a los que corresponden, por su distinta naturaleza epistemológica, una pluralidad de métodos y técnicas de observación, análisis e interpretación”*.

Además de estos dos enfoques principales, el cuantitativo y el cualitativo, también hemos aplicado siguiendo a Beltrán (1989: 17): el método histórico, el comparativo y el crítico-racional. Según afirma este autor, son las cinco vías de acceso a la realidad o métodos sociológicos, no intercambiables, sino complementarios y adaptables según el objeto a estudiar. En esta investigación han sido desarrollados tal como sigue:

- El método histórico: nos ha permitido realizar distintos análisis desde la evolución de conceptos, enfoque teóricos, marco político y normativo; y, en concreto para este último, desde una perspectiva cronológica, se ha intentando valorar el envejecimiento y su relación con la actividad productiva y la protección social.
- El método comparativo: se ha tratado de adoptar tanto en la parte cuantitativa, a través de la comparación geográfica, temporal, según sexo y edad, ocupación, etc. de datos estadísticos; como en la parte cualitativa, con el planteamiento, en diferentes ámbitos, de cuestiones similares en torno a unos parámetros comunes de análisis.
- El método crítico-racional: se ha aplicado a lo largo del análisis que configura esta investigación. Además, queda contemplado en las opiniones y reflexiones que las personas consultadas han manifestado sobre el envejecimiento y su relación con el mercado de trabajo y la protección social.

Partimos de la concepción de la investigación como un proceso de diálogo, que promueve la participación activa de los implicados en el objeto de estudio. De esta manera, la metodología (manera de enfocar los problemas y buscar respuestas Taylor y Bogdan, 1986) que mejor se ha adaptado al cumplimiento de los objetivos de esta investigación ha sido aquella que, desde el acercamiento a la realidad, ha incentivado la participación de las unidades de análisis a través del desarrollo del trabajo de campo. Además, consideramos la investigación como un procedimiento reflexivo, sistemático, flexible, controlado y crítico. Esto implica la necesidad de planificar y organizar todo el proceso, así como seleccionar y poner en marcha un conjunto de técnicas de producción de datos que previamente han sido sometidos a una



valoración en cuanto a su validez e idoneidad para la finalidad de la investigación, en el caso que nos ocupa, el análisis del diagnóstico de las estrategias para la prolongación de la vida laboral.

### **3.3.1 ENCUESTA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN ACTIVA Y JUBILADA MAYOR DE 35 AÑOS Y MENOR DE 75 AÑOS EN ANDALUCÍA**

El método cuantitativo en la investigación sociológica conviene cuando la cantidad, su incremento o decremento, constituyen el objeto de la descripción o el problema a estudiar (Beltrán, 1989: 33). Además, se considera básico para la evaluación objetiva y su posterior crítica. Éste es el caso del presente trabajo, ya que en el análisis efectuado era preciso conocer las magnitudes estadísticas de los principales indicadores así como su evolución y comparación en el tiempo con otros ámbitos geográficos.

La encuesta es una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación, con el fin de obtener mediciones cuantitativas acerca de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población (García Ferrando, 1998). Precisamente, la principal fuente de información de la que se nutre esta investigación es una encuesta realizada por el Instituto de Desarrollo Regional (IDR), dentro del estudio *Análisis de las estrategias de prolongación de vida activa e impacto en el tejido productivo de Andalucía*, que fue aplicada para tal fin, y además, contenía un módulo específico de cuestiones destinadas al objeto de análisis de esta tesis<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> En los apartados correspondientes a la presentación de los resultados de esta encuesta, se incluye apartados dedicados de modo específico a señalar las condiciones técnicas de aplicación: diseño y características de la muestra, elaboración de cuestionario, sujetos entrevistados, procedimiento de análisis y tratamiento de la información obtenida. En la encuesta desarrollada, la aplicación de los cuestionarios y grabación de los datos recogidos corrió a cargo del Instituto de Marketing y Comunicación (IMC).

De esta manera, el objeto de esta tesis doctoral parte de los resultados obtenidos en este estudio que dirigí y realicé junto a los investigadores de la Línea de Evaluación de Políticas Públicas del IDR<sup>92</sup> y que fue financiado por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo. Su finalidad se centraba en conocer el alcance y repercusión que en el mercado de trabajo andaluz, podría tener una hipotética implantación de medidas destinadas a incrementar la edad de jubilación. En aquel momento el planteamiento de estas medidas se situaba en un posible escenario futuro, puesto que no sólo estas actuaciones no estaban implementadas (ni diseñadas), sino que la mayoría de la población desconocía esta intención. Por tanto, los resultados obtenidos se fundamentaban en una proyección futura e hipotética no justificada en diagnósticos previos al diseño de las medidas y en el escaso conocimiento que sobre este tema se tenía entre la población. Este escenario hipotético que se dibujaba hace tan sólo unos años atrás, hoy es una realidad materializada en una normativa vigente de progresiva aplicación y en un debate controvertido sobre la misma.

La encuesta por muestreo estaba dirigida a personas empleadas por cuenta propia o por cuenta ajena, desempleadas y jubiladas, de entre 35 y 75 años, residentes en Andalucía. Tuvo como objetivo recoger la actitud, percepción y posicionamiento de la población andaluza ante la implantación de medidas orientadas al fomento de la prolongación de la vida laboral. Además, se pretendía comparar la predisposición de la población activa y de la jubilada (situándola en un escenario hipotético) a prolongar su vida laboral en función de las condiciones de trabajo y características de su ocupación laboral. Es preciso insistir en la fecha de realización de la encuesta, los meses de abril y mayo del año 2009, pues, en estos momentos, se desconocían las medidas que desde el Gobierno se estaban planificando como posible solución al desequilibrio e insostenibilidad del sistema de protección como consecuencia del envejecimiento de la población. Por ello, y dado el desconocimiento por parte de la población de estos aspectos y el hecho de que no fueran públicas las intenciones del Gobierno, nos situábamos en un escenario hipotético, en una situación irreal pero posible, que le daba mayor riqueza y neutralidad a las respuestas obtenidas.

Teniendo en cuenta la naturaleza del objeto de esta tesis, a través de la encuesta se ha tratado de obtener, tanto datos objetivos como juicios subjetivos. Esto es, en los cuestionarios elaborados al efecto se formularon, tanto "preguntas de hechos" como "preguntas sobre aspectos subjetivos", mediante la aplicación de escalas de actitudes y opiniones (concretamente, escalas de comparaciones binarias y de apreciación o intensidad). Las preguntas de hecho han sido incluidas para obtener información

---

<sup>92</sup> Este estudio fue realizado por el equipo de investigadores de la Línea de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria: Esther Grávalos, Pamela Bartolomé, Roberto Álvarez y Sandra Vega.

sobre datos, que son comprobables, referidos al propio sujeto entrevistado. Por ejemplo; nivel de estudios, edad, composición del hogar, relación laboral, ocupación profesional, distribución sectorial, tiempo de trabajo, tipo de jubilación, nivel ingresos, etc. En cambio, las preguntas sobre aspectos subjetivos abarcan todo el amplio espectro de las opiniones, actitudes, intenciones, valores, juicios, motivos, aspiraciones, expectativas, que aunque no son directamente comprobables, no por ello, son menos reales y, hasta cierto punto, determinantes del comportamiento social. Debido a la falta de adecuación entre lo que se puede expresar en una encuesta y el comportamiento real del sujeto, se ha cuestionado en más de una ocasión la validez de los resultados de esta técnica. Sin embargo, no parece ser ésta una forma correcta de plantear el problema, pues más bien lo que habría que preguntarse es por los factores que afectan a la conducta humana y por las condiciones que inciden en la correspondencia entre opiniones, actitudes y comportamiento<sup>93</sup>.

Al margen de esta discusión, hay que reconocer dos rasgos sobresalientes de la encuesta: su capacidad para estructurar los datos y su elevada eficiencia para obtener información. Las encuestas bien estructuradas poseen una gran capacidad para estandarizar datos, lo que facilita su posterior análisis estadístico, tanto univariable como multivariable. Ahora bien, el poder obtener grandes cantidades de información en un plazo de tiempo razonable, puede no ofrecer seguridad de que los datos obtenidos tendrán valor teórico para los objetivos perseguidos. Al basarse en la teoría del muestreo, los datos pueden acabar considerando a la población como si de un simple agregado de individuos se tratase, lo que dificulta el estudio de los fenómenos variados y siempre complejos de la interacción social. La aproximación a las actitudes y predisposición ante la prolongación de la vida laboral y/o retiro laboral sugería recurrir a la complementariedad de otra encuesta telefónica, más delimitada y

---

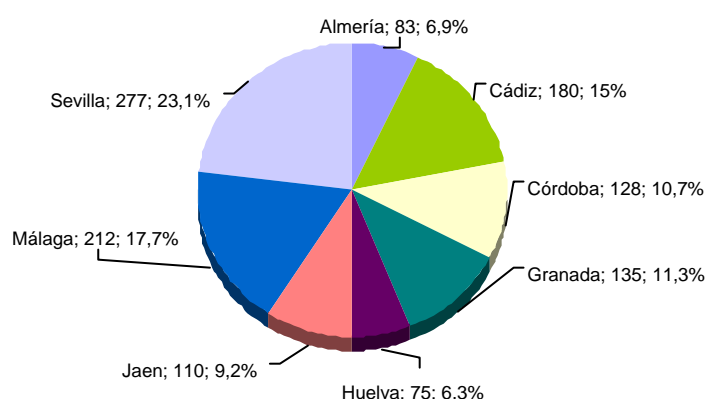
<sup>93</sup> En este sentido, conviene aclarar qué se entiende por los conceptos *actitud* y por *opinión*. Casi todas las definiciones del término *actitud* tienen en común el caracterizarla como un estado de disposición psicológica, adquirida y organizada a través de la propia experiencia, que incita al sujeto a reaccionar de una manera característica frente a personas, objetos o situaciones. Por su parte, la *opinión* representa una posición mental consciente, manifiesta en relación a un objeto, situación o valor social. No implica disposición a la acción, no es una postura dinámica sino más bien estática. Si se comparan ambos conceptos, se observa que en las actitudes hay un predominio del componente afectivo sobre el componente cognoscitivo, mientras que en las opiniones la situación es inversa. Así, pues, ante todo debemos tener en cuenta que lo que llamamos actitud no son acciones susceptibles de observación directa, sino inferencias de las expresiones verbales o de la conducta observada; se trata de construcciones hipotéticas. Consecuentemente, las actitudes sólo se pueden medir indirectamente mediante el uso de escalas en las que se dan una serie de afirmaciones, proposiciones y juicios, sobre los que se ha de manifestar acuerdo o desacuerdo y, a partir de ello, deducir o inferir las actitudes. Pero no siempre hay coincidencia entre el "decir" y el "hacer". Esto es, lo que efectivamente se logra con las escalas de actitudes es medir la actitud manifiesta expresada a través de opiniones.

específica, y a la realización de varias entrevistas en profundidad que, por su flexibilidad ofrecía otras opciones de producir información. El uso de técnicas procedentes de metodologías distintas para abordar el mismo aspecto de la realidad, nos consolidaba el diseño metodológico de la *convergencia o triangulación* (Bericat, 2008). Todo ello, lo completamos con una amplia recopilación de datos procedentes de fuentes secundarias.

### 3.3.1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA Y OBTENCIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS

La distribución provincial de los encuestados se corresponde con la distribución de la población andaluza por provincias. Así, el mayor número de encuestas se ha realizado en las provincias más pobladas: Sevilla y Málaga, en las que se han concentrado más del 40% de la muestra. El 60% restante se reparte entre el resto de provincias, destacando Cádiz con el 15% de las entrevistas realizadas y Granada con el 11,3%.

**Gráfico 6.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ENCUESTADOS POR PROVINCIA



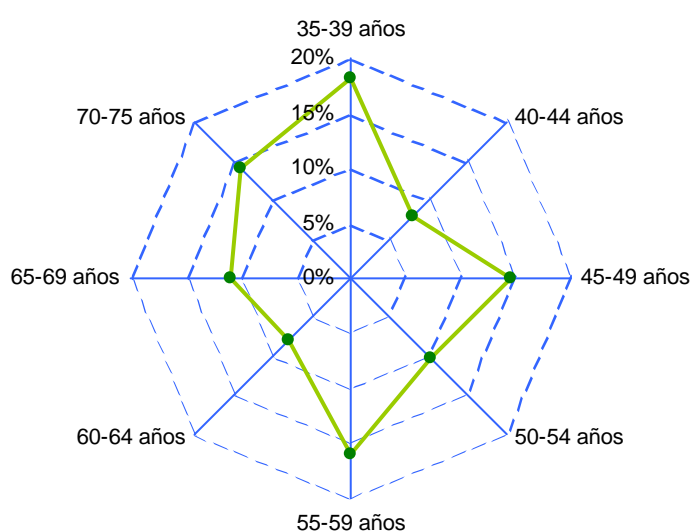
Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Para la distribución de las encuestas en el territorio también se ha tenido en cuenta la tipología de municipios (en función de su tamaño y de su condición de capital de provincia). De esta forma, existe correspondencia entre la distribución de población, la

tipología de municipios y la distribución maestra, distribuyéndose las 1200 encuestas realizadas en función de estas variables. En coherencia con la distribución de la población, la mayor parte de las encuestas (31,5%) se han realizado en capitales de provincia, y el resto se han concentrado, fundamentalmente, en municipios de menos de diez mil habitantes y de entre diez mil y cincuenta mil habitantes (22,6% y 28,6%, respectivamente).

En relación con la variable edad, es preciso señalar las razones que nos llevan a fijar el intervalo entre los 35 y los 75 años de edad. En el caso de ésta última, se debe básicamente a su cercanía a la edad de jubilación, lo que permitiría a estas personas tener bastante presente el momento vivido durante el retiro laboral: percepción de cómo lo vivieron, qué supuso para ellos, etc. Y, para el caso de los 35 años, se consideró que antes de esta edad no era frecuente que las personas se plantearan cuestiones relativas al retiro laboral, ya que apenas se había comenzado la trayectoria laboral situando a muy largo plazo su finalización; pero, al mismo tiempo, con esta edad se garantizaba una cierta experiencia laboral. Por tanto, el diseño de la muestra ha sido estratificado en función de 4 grupos de edad: entre 35 y 44 años, entre 45 y 54 años, entre 55 y 64 y, por último, entre 65 y 75 años. A cada uno de estos grupos se le asignaron 300 encuestas, cuya afijación por cuotas se hizo de forma proporcional en función de su distribución porcentual en las unidades territoriales definidas anteriormente, y en función de la distribución poblacional por sexo. En la distribución por edades de las personas encuestadas, se han considerado intervalos de edad más reducidos para profundizar en la estructura de edad de los encuestados.

**Gráfico 7.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ENCUESTADOS POR GRUPOS DE EDAD



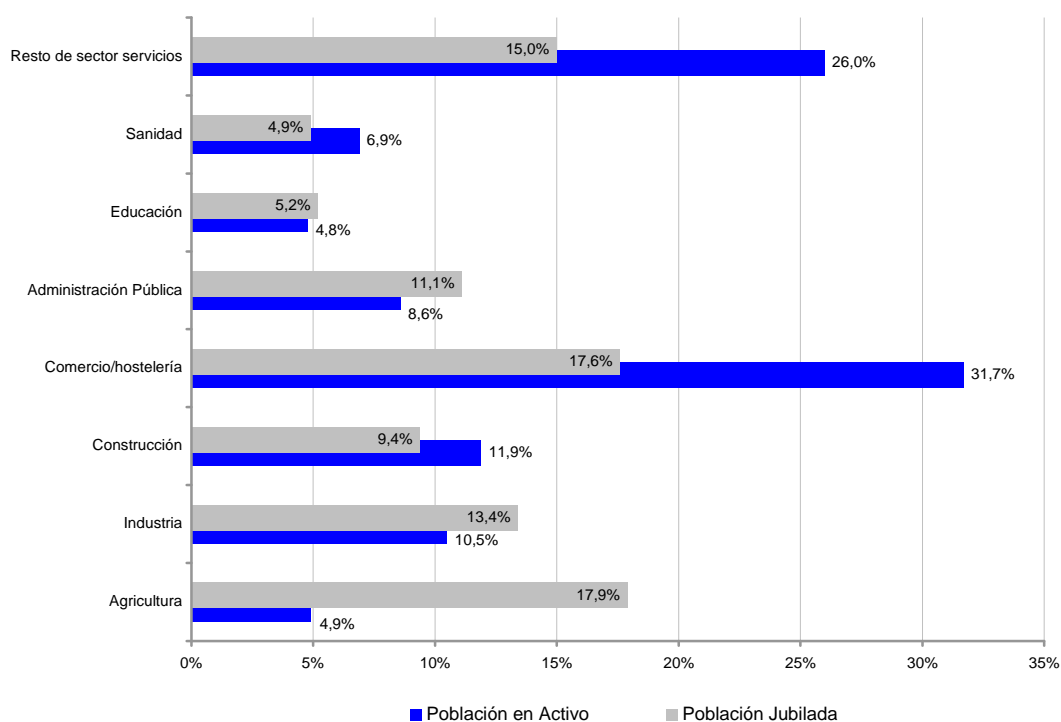
Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Como se puede observar, más del 18% de los encuestados tiene edades comprendidas entre los 35 y 39 años, siendo el grupo de edad más numeroso. El resto de grupos definidos no supera un porcentaje de participación del 16% sobre el total de los encuestados. Cerca de este porcentaje se han situado los grupos de edad de 45 a 49 años, de 55 a 59 años y de 70 a 75 años y, en sentido contrario, destacan los encuestados con edades comprendidas entre los 60 y 64 años, que representan el 7,9% de las personas encuestadas.

Atendiendo al sexo de los encuestados, existe un claro predominio de los hombres, que representan el 62,3% de los encuestados frente al 37,4% de mujeres. Este hecho puede explicarse por la menor tasa de actividad femenina, que se refleja especialmente en el colectivo de jubilados, en el que más del 70% de los encuestados son hombres. En cuanto al nivel formativo de los encuestados, se aprecia cómo predominan aquellos que tienen estudios universitarios (diplomados, licenciados y postgrados), que representan el 33,5%, y los que disponen de estudios primarios, con el 31,2%. El resto ostenta fundamentalmente estudios secundarios (21,4%), representando tan sólo el 13,6% los consultados sin estudios. Por último, la relación entre la distribución de encuestados según edad y situación profesional, refleja que más del 74% de los encuestados se encuentran en activo, destacando entre ellos los que trabajan por cuenta ajena (41,3%).

Analizando la distribución por sectores de actividad (se han distinguido especialmente algunos subsectores que se consideran interesantes desde la perspectiva del estudio, esos son: *Administración Pública, sanidad y educación*) y ocupaciones (últimas ocupaciones para el caso de los desempleados y jubilados) de la población que ha participado en el estudio, uno de los aspectos a destacar es la diferente caracterización sectorial dominante entre la población en activo y la población jubilada. En la primera, es el sector terciario el dominante (78%), tratándose principalmente de actividades de comercio y hostelería (31,7%). Le siguen en importancia la construcción y la industria con el 11,9% y el 10,5%, respectivamente.

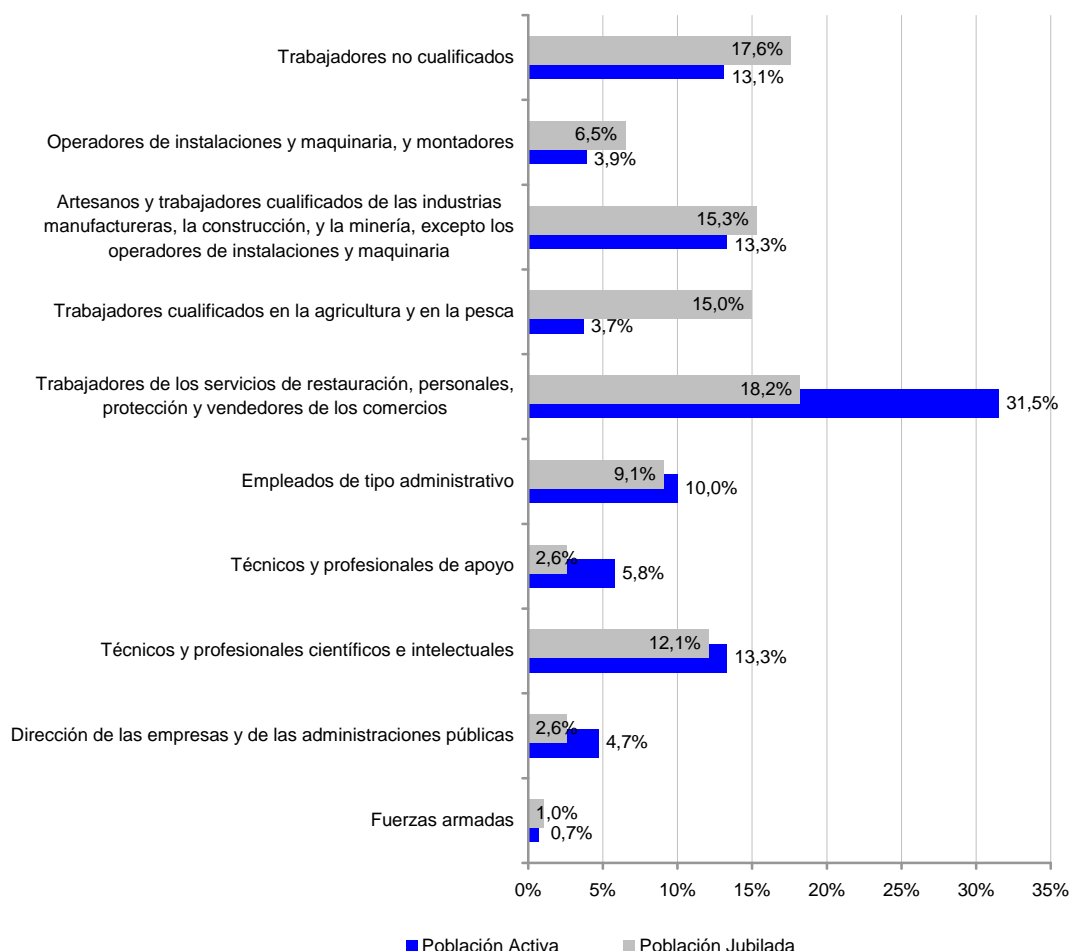
**Gráfico 8. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA SEGÚN EL SECTOR DE ACTIVIDAD (ÚLTIMO PARA LA POBLACIÓN DESEMPLEADA Y JUBILADA)**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Por el contrario, entre las personas jubiladas, el sector dominante es el agrícola con el 17,9% de los casos, que tan sólo representa el 4,9% entre la población activa. Otro cambio significativo del perfil sectorial de estos colectivos se manifiesta en las actividades vinculadas al comercio y a la hostelería. Mientras en la población activa representa más del 31,7% de los entrevistados, siendo la actividad dominante, para la población jubilada se sitúa en valores próximos al 18%, niveles similares a los que presenta el sector agrario.

**Gráfico 9. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA SEGÚN OCUPACIÓN (ÚLTIMA PARA LA POBLACIÓN DESEMPLEADA Y JUBILADA)**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Atendiendo a la distribución de la muestra en función de la última ocupación, se observa en coherencia con la distribución sectorial, que la mayor parte de los encuestados activos (31,5%), tiene actualmente ocupaciones vinculadas a los servicios de restauración, personales, de protección y comercio. Seguidamente, destacan con porcentajes situados en torno al 13%, el grupo de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, el de artesanos y trabajadores cualificados y el de trabajadores no cualificados. De la misma manera que en el análisis sectorial, destacan las diferencias en los perfiles ocupacionales entre la población activa y la jubilada, reflejadas en las ocupaciones vinculadas a las actividades agrarias y pesqueras y las relacionadas con el comercio y los servicios.



En relación con la obtención de datos y para la recopilación de información se aplicó la técnica de la entrevista personal mediante cuestionario estandarizado. El cuestionario (Véase Anexo 2) se desarrolla a lo largo de 29 preguntas, que incluyen el registro de 177 variables en total, y que han sido estructuradas en cuatro bloques principales, siendo el bloque 2 y el 3, los relacionados directamente con nuestro objeto de estudio:

- Bloque 1. Cuestiones sobre la dimensión laboral del encuestado/a (preguntas de la número 1 a la número 9).
- Bloque 2. Actitud ante la prolongación de la vida laboral/jubilación (preguntas de la número 10 a la número 17).
- Bloque 3. Cuestiones específicas para jubilados/as o prejubilados/as (preguntas de la número 18 a la número 22).
- Bloque 4. Aspectos sociodemográficos de los encuestados/as (preguntas de la número 23 a la número 29).

El tipo de preguntas diseñadas han sido en su mayoría cerradas, y en ellas la persona entrevistada debía seleccionar una o varias de una serie de categorías preasignadas, según la respuesta que mejor se aproximara a su opinión, grado de acuerdo o situación. No obstante, cuando las cuestiones planteadas así lo requerían, se ha dejado la opción de respuesta abierta con el objetivo de no limitar la información proporcionada por el entrevistado o entrevistada, como ya hemos señalado.

Para el registro de los datos obtenidos a través de la encuesta y su tratamiento estadístico se ha utilizado el programa SPSS. A través del mismo se han elaborado tablas de distribución de frecuencia absoluta y relativa, referidas a todo el conjunto de variables e indicadores tratados en el cuestionario. Además, se han realizado cruces entre variables (como la edad, el sexo, los sectores de actividad y ocupaciones laborales o el nivel formativo de las personas encuestadas) con el objetivo de profundizar en el grado de significación que tales combinaciones tenían para la descripción y explicación de las actitudes y opiniones manifestadas en relación con el objeto de estudio. Hay que poner de manifiesto que el hecho de haber analizado 177 variables implica que sean múltiples las posibilidades de cruces, por lo que ha sido necesario centrar el análisis en determinadas variables y se ha optado por aquellas de mayor interés para la finalidad perseguida.

### **3.3.2. ENCUESTA TELEFÓNICA A RESPONSABLES DE RECURSOS HUMANOS Y GERENTES DE EMPRESAS EN ANDALUCÍA**

El objetivo de esta encuesta ha sido obtener la opinión y posicionamiento que el empresariado (Responsables de Recursos Humanos y Gerentes de empresas ubicadas en Andalucía) tiene en torno a la implantación de una prolongación de la vida laboral en edades avanzadas y/o la jubilación y prejubilación. La información obtenida puede ser complementada y contrastada con los resultados de la encuesta dirigida a la población activa y jubilada en Andalucía. Para alcanzar este fin se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Conocer el debate existente en torno a la prolongación de la vida laboral y la jubilación en la empresa andaluza a través del análisis de indicadores/parámetros relacionados con la situación laboral de los trabajadores de edad avanzada y, particularmente, con la existencia de medidas e incentivos destinados a su permanencia en el mercado de trabajo.
- Identificar ejemplos de buenas prácticas sobre envejecimiento activo en la empresa andaluza, así como analizar la percepción que tiene el empresariado acerca del impacto potencial o estimado de aquéllas prácticas.
- Conocer la percepción de los entrevistados acerca del papel que desempeñan los trabajadores de mayor edad en su empresa, así como la opinión que tienen respecto a las medidas e incentivos destinados al aumento de la edad efectiva de jubilación.
- Obtener la visión general existente en las empresas acerca del tema objeto de estudio, atendiendo a criterios de representatividad sectorial y de tamaño empresarial.

El cuestionario (Véase Anexo 3) aplicado para llevar a cabo este sondeo de opinión ha sido de carácter telefónico (considerando que sería más fructífero que mediante correo electrónico) y a pesar de la insistencia en buena parte de los casos, a través de repetidas llamadas telefónicas, envío de faxes y de correos electrónicos, el índice de respuestas obtenido ha sido muy bajo. Así mismo, la consecución de parte de estos

objetivos ha conllevado la identificación de empresas bajo la consideración de determinados criterios de selección, el diseño de un cuestionario, así como el establecimiento de un procedimiento para contactar con las empresas destinatarias. Por último, se ha recopilado la información obtenida para su posterior análisis y diagnóstico, extrayéndose las principales conclusiones.

### **3.3.2.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS EMPRESAS**

La conveniencia o pertinencia en la elección del grupo de empresas contactado se explica, fundamentalmente, por la consideración de dos criterios. En primer lugar, con arreglo a la distribución sectorial de las empresas, atendiendo a la representatividad que éstas tienen según la rama de actividad económica a la que pertenecen. En segundo lugar, prestando atención, a su tipología según tamaño, esto es, microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas de acuerdo con el número de empleados (menos de 10 trabajadores, entre 10 y 50 trabajadores, entre 50 y 250 trabajadores y más de 250 trabajadores, respectivamente). Además, hay que añadir que se ha intentado obtener la mayor representación provincial posible de empresas en el territorio andaluz, teniendo presente la prioridad de los criterios ya citados.

Para la identificación de las empresas y la información de contacto se ha empleado la base de datos de la Central de Balances de Andalucía (CBA), referenciada al año 2008, en la que se recoge un listado de empresas “líderes” en Andalucía. El criterio metodológico utilizado para su elección se justifica por la condición de ser empresas con una gestión empresarial exitosa, lo que permite relacionar ésta con los avances que se producen en materia de medidas sobre envejecimiento activo. Con arreglo al diseño muestral expuesto anteriormente, la distribución sectorial, el tamaño y el ámbito territorial de las 34 empresas contactadas es, según la base de datos utilizada, las que a continuación se muestran:

**Tabla 1.- DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD**

Sector	Nº de empresas
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	10
Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	1
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	1
Comercio, reparación vehículos a motor, motocicletas y art. personales	7
Construcción	5
Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	2
Hostelería	1
Industria del papel; edición, artes gráficas y reproducción	1
Industria de otros productos minerales no metálicos	1
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	1
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad	1
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2
<b>Total</b>	<b>34</b>

Fuente: IDR (2009). Encuesta telefónica a Gerentes y Responsables de Recursos Humanos de empresas ubicadas en Andalucía acerca de la prolongación de la vida laboral y la jubilación.

**Tabla 2.- DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS SEGÚN TAMAÑO**

Tamaño empresas	Nº de empresas
De 1 a 10 trabajadores	3
De 11 a 50 trabajadores	10
De 51 a 250 trabajadores	20
Más de 251 trabajadores	1
<b>Total</b>	<b>34</b>

Fuente: IDR (2009). Encuesta telefónica a Gerentes y Responsables de Recursos Humanos de empresas ubicadas en Andalucía acerca de la prolongación de la vida laboral y la jubilación.

**Tabla 3.- DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS SEGÚN PROVINCIA**

Provincia	Nº de empresas
Almería	5
Cádiz	4
Córdoba	4
Granada	4
Huelva	3
Jaén	2
Málaga	5
Sevilla	7
<b>Total</b>	<b>34</b>

Fuente: IDR (2009). Encuesta telefónica a Gerentes y Responsables de Recursos Humanos de empresas ubicadas en Andalucía acerca de la prolongación de la vida laboral y la jubilación.

### **3.3.3. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A AGENTES SOCIALES, ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES**

En general, los métodos cuantitativos se basan normalmente en el muestreo probabilístico y aleatorio y en instrumentos estructurados para la recogida de datos que adaptan diversas experiencias a categorías de respuestas predeterminadas. Permiten medir, directamente, la condición o el cambio de una variable específica. En contraposición, los métodos cualitativos basados en muestreos intencionales, están orientados a estudiar en profundidad temas o casos seleccionados, mediante la recogida de información acerca de las actitudes, preferencias y percepciones de los encuestados; aunque la recogida de datos no está limitada por formatos o categorías de análisis normalizados o predeterminados. El utilizar esta perspectiva como complementaria a la cuantitativa y con el mismo objeto de estudio, aporta una visión más completa al análisis, de modo que la combinación de metodologías facilite una mejor comprensión de la realidad.

La técnica de la entrevista en profundidad es especialmente adecuada cuando se cumplen una serie de requisitos. Entre los que señalan Taylor y Bogdan, (1986), los siguientes están directamente relacionados con nuestro objeto de interés: los intereses de la investigación son relativamente claros y están bien definidos; la investigación depende de una amplia gama de personas; y, se desea obtener información subjetiva específica.

El objetivo primordial de la entrevista, como el del resto de técnicas cualitativas, es la captación del sentido particular más que la generalización de datos universales (Ruiz e Ispizua, 1989). De la aportación que realiza Valles (1999) a esta técnica, podemos señalar como ventajas de la misma, el estilo abierto de la técnica que permite obtener información de gran riqueza y en las propias palabras de las personas entrevistadas. Además, da la posibilidad de clarificar y ampliar las preguntas y las respuestas, incluso por cuestiones no previstas, en comparación con la estructura cerrada de las entrevistas mediante cuestionario autoadministrado. El hecho de que se produzca en un marco de interacción directa, personalizada, flexible y espontánea también puede considerarse como una ventaja, así como la posibilidad que ofrece de contrastar cualitativamente los resultados obtenidos mediante técnicas cuantitativas. Sin embargo, frente a estas ventajas la entrevista en profundidad también tiene unos inconvenientes: el mayor tiempo que requiere tanto su realización como la interpretación y el análisis de los discursos, algunos problemas potenciales de reactividad (como ha sucedido en este caso), fiabilidad y validez, así como que la

información que produce no es la misma que la de los grupos de discusión, al faltar los elementos de sinergia y bola de nieve.

En esta investigación, este tipo de entrevista, también muy útil en la fase de exploración, se ha utilizado en la de recogida de información a fin de contrastar los datos obtenidos en el análisis cuantitativo, a través del discurso de los principales agentes seleccionados. Hemos partido de la definición de entrevista cualitativa como una conversación provocada por el entrevistador, dirigida a sujetos elegidos sobre la base de un plan de investigación, que tiene una finalidad de tipo cognoscitivo, guiada por el entrevistador y sobre la base de un esquema flexible, abierto y no estandarizado de interrogación (Corbetta, 2003). Es decir, con objeto de profundizar en la comprensión de los términos en que se desarrolla el debate público acerca de la conveniencia y eficacia de una medida para prolongar la vida laboral. Esto es, con vistas a delimitar la diversidad de aspectos y factores condicionantes de la predisposición positiva o negativa hacia estas estrategias por parte de las distintas instancias políticas y socioeconómicas.

Siguiendo a Taylor y Bogdan (1986), quienes señalan que las entrevistas cualitativas deben ser flexibles y dinámicas, se ha intentado que las entrevistas realizadas no fueran directivas ni estructuradas para dejar mayor libertad a la iniciativa de la persona interrogada y del entrevistador. Se pretendía que consistiera en el planteamiento de preguntas abiertas que son contestadas en el transcurso de una conversación. De esta manera, se ha seguido el modelo propuesto por Taylor y Bogdan, en el que se produce una conversación entre iguales, aunque en ocasiones se aporten ideas sobre el esquema flexible para reconducir la conversación. La utilización de informantes claves puede aportar a los datos de base un material que de otra forma sería imposible obtener (Goetz y Lecompte, 1988). Al ser en nuestro caso los responsables de diferentes ámbitos relacionados con la materia objeto de investigación, están en condiciones de aportar a las variables del proceso, intuiciones que el investigador no haya considerado. Estas entrevistas no son realizadas en calidad de parte del fenómeno estudiado, sino en cuanto conocedores y expertos de este fenómeno, del cual tienen una visión directa y profunda que les coloca en una posición privilegiada de observación.

Siempre que la información a obtener vaya a depender de un conjunto de personas se hace necesario el uso de un guión o guía de la entrevista, a fin de asegurarse de que los temas claves sean abordados por todas ellas. Sólo esto permitirá poder establecer comparaciones o adicciones posteriores. Este guión no debe ser un protocolo estructurado (Taylor y Bogdan, 1986), sino un instrumento para armonizar el contenido y desarrollo de las entrevistas. La persona que realiza las entrevistas decide cómo enunciar las preguntas, en qué orden y cuándo. Esta guía puede ser ampliada o revisada a medida que se avanza en la realización de las entrevistas, teniendo en cuenta que no debe modificarse en lo esencial, ya que de otro modo se perdería la

posibilidad de analizar las diferentes posturas frente a temas comunes. Las entrevistas realizadas tuvieron como base el mismo guión (Véase Anexo 4,5 y 6). Sin embargo, es necesario hacer una aclaración metodológica: la aplicación del guión de las entrevistas se aplicó de forma flexible a las distintas personas entrevistadas, de forma que no todas las personas entrevistadas han abordado todos los temas planteados en él, en unos casos porque su función se centra más en uno u otro de los sistemas analizados, en otros porque su discurso se ha encaminado hacia elementos específicos o muy particulares, y en otras ocasiones porque la propia evolución del discurso ha aconsejado la marcha de la entrevista hacia uno u otro aspecto de la cuestión. De este modo, ese guión general fue adaptado a las diferentes personas entrevistadas según sus características y las circunstancias de las entrevistas.

En el siguiente cuadro se relacionan los agentes, informadores clave, seleccionados para esta fase de la investigación, según la entidad y el cargo que las personas concretas ocupan en ellas. La elección de las instituciones y las personas que pudieran ser entrevistados, a los que denominamos agentes implicados, respondió al objetivo de llegar a todas las instancias que, de una forma u otra, tienen que ver con el objeto de estudio, aunque somos conscientes de que su número fue insuficiente debido a la difícil accesibilidad de estos agentes.

Entrevistas en profundidad realizadas		
Tipo de interlocutor	Cargo	Organismo
Representante organizaciones empresariales	Director del área de Formación, Relaciones Internacionales y Servicio a Empresas	Confederación de Empresarios de Andalucía
Representante sindical	Secretaría Políticas Sociales e Inmigraciones	Comisiones Obreras
Representante sindical	Técnica Secretaría de Empleo y Formación	Unión General de Trabajadores
Representante Administración Pública	Responsable de Comunicación	Consejo Andaluz de Relaciones Laborales

En total se han mantenido cuatro entrevistas en profundidad a representantes sindicales, empresariales y de la Administración Pública, que nos han permitido acceder a información cualitativa relevante sobre aspectos concretos no recogidos por las fuentes secundarias que clarifican y amplían la información obtenida a través de otras técnicas. La perspectiva de las organizaciones empresariales (representante de la Confederación de Empresarios de Andalucía) nos ha ofrecido una contextualización de la prolongación de la vida laboral a través de las ventajas e inconvenientes que el empresariado de Andalucía encuentra ante su aplicación. Las organizaciones empresariales se consideraron importantes por su implicación en la política en general, y por constituir una fuerza protagonista en el diseño y ejecución de medidas de tipo laboral y social. Una vez conocido el punto de vista empresarial, se hacía imprescindible contar con la opinión de las organizaciones sindicales. Para ello, se han

mantenido entrevistas con representantes de los sindicatos más relevantes en cuanto a representación se refiere, Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores de Andalucía en las cuales se ha hecho un breve recorrido de la situación laboral de los trabajadores de mayor edad y se ha profundizado en las medidas de prolongación de la vida activa y la jubilación. Por último, el papel que la Administración Pública tiene en las medidas de envejecimiento activo es clave, puesto que es el Estado el responsable último de la formulación de políticas públicas en esta materia. La Administración como agente implicado en el sistema y como ejecutor de las políticas públicas nos aporta una visión desde la intervención, desde la puesta en práctica de las medidas. En este caso, se obtuvo el discurso del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL) de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, en el que se trató el incremento de la edad de jubilación, la valoración de las medidas relativas a la prolongación de la vida laboral, los distintos tipos de jubilaciones existentes y las medidas puestas en marcha en Andalucía en el marco del fomento del envejecimiento activo, entre otros aspectos.

#### **3.3.4. DATOS SECUNDARIOS: OTRAS ENCUESTAS, GRUPOS DE DISCUSIÓN Y ENTREVISTAS**

Previamente a la realización del trabajo de campo, se ha procedido a la recopilación de información documental, estadística y legislativa a partir de fuentes de información secundarias (documentos legislativos, memorias, estudios, etc.), así como, a la selección bibliográfica acerca de los aspectos relevantes para el desarrollo del estudio. La información obtenida nos ha permitido conocer aquellas unidades de análisis vinculadas con el objeto de estudio y nos ha guiado hacia otras fuentes de información, así como, en la elaboración de los demás instrumentos de la investigación. La finalidad de la recopilación documental y el análisis de contenido ha sido obtener datos e información susceptibles de ser utilizados dentro de los propósitos de nuestra investigación. Se trataba de ordenar, contextualizar y analizar la información relativa a aquellos aspectos centrales presentes en el debate público en torno a los efectos y las posibilidades de prolongar la vida laboral. La recopilación documental ha resultado igualmente útil para sugerir nuevas cuestiones y orientarnos hacia otras fuentes de información, así como para elaborar los otros instrumentos de investigación (cuestionarios y guión de entrevistas). Esto es, la aplicación de la técnica



de documentación y análisis de contenido ha tenido una aplicación específica y continua, según las distintas etapas a cubrir en el proceso de estudio, siendo, Así mismo, distintos los tipos de documentos y base de datos utilizados:

1. En la *fase inicial o exploratoria*, la consulta bibliográfica y recopilación documental, ha permitido un contacto global y la búsqueda de referencias. En esta fase, el material recogido ha tenido un carácter básicamente teórico, permitiendo la delimitación y definición de conceptos y variables a considerar en nuestro estudio, la aproximación a las diferentes perspectivas e interpretaciones teóricas, así como la indagación acerca de otros trabajos empíricos realizados, lo que nos ha proporcionado un elemento de comparación y un punto de partida de gran utilidad. Así mismo, en este grupo cabe añadir la consulta de documentación estadística, para la recolección de datos oficiales acerca de distintos aspectos relacionados con la actividad económica, el empleo y el tiempo de trabajo, así como datos demográficos. Las principales fuentes de datos utilizadas han sido:
  - Anuarios de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
  - Anuarios Estadísticos de España (Encuesta de Población Activa y Encuesta de Condiciones de Vida) del Instituto Nacional de Estadística.
  - España en cifras y la base de datos INEBASE del Instituto Nacional de Estadística.
  - Cifras de Población y Censos Demográficos del Instituto Nacional de Estadística.
  - Informes del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
  - Padrones Municipales del Instituto Nacional de Estadística.
  - Diferentes publicaciones de EUROSTAT para los datos europeos. Este organismo utiliza el Sistema europeo de estadísticas integradas de Protección Social (SEEPROS).
  - Planes Nacionales de Reforma (2005-2008) e Informes Anuales de Progreso
  - Documentación generada por la Unión Europea (Comisión, CEDEFOP...)
  - Informes emitidos por Organismos Internacionales (ONU, OIT, OCDE...)
  - Diferentes publicaciones de la Comisión de la Comunidad Europea.
  - Diferentes publicaciones del IMSERSO.
  - EUROSTAT para los datos europeos y el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE). Este organismo utiliza el Sistema europeo de estadísticas integradas de Protección Social (SEEPROS).

- Anuario social de España, Fundación La Caixa.
  - Publicaciones del Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía.
2. Como una parte más del *trabajo de campo*, se ha procedido a la recopilación de documentación oficial (dictámenes técnicos, jurídicos y políticos, resoluciones y directrices, declaraciones e informes de los responsables institucionales, Boletines Oficiales (europeo, del Estado y autonómicos), diarios de sesiones, consultas a través de Internet de la página web de distintos organismos públicos y organizaciones sociopolíticas, y revisión de una gran variedad de publicaciones periódicas (diarios, revistas, semanarios, boletines, etc.). El *análisis de contenido* de esta amplia base documental ha permitido identificar y clasificar de manera sistemática y ordenada los diferentes focos de interés y orientaciones políticas en torno al tema que nos ocupa, así como describir la dirección tomada por la evolución de las tendencias, actitudes y preocupaciones dominantes en cada uno de los agentes implicados en un debate hoy día en candente actualidad.
  3. Así mismo, para analizar los discursos (social, empresarial e institucional) existentes sobre la vejez, el envejecimiento y su relación con la actividad laboral y la protección social, así como las actitudes, percepciones y posicionamientos que sobre el envejecimiento y su relación con la prolongación de la vida laboral y la jubilación manifiestan las personas consultadas, se ha tenido en cuenta: por una parte, los principales resultados obtenidos en la encuesta dirigida a una muestra (1.200 personas) de la población andaluza (población activa y jubilada entre 35-75 años) realizada en el año 2009 en el estudio del IDR, *Estrategias de prolongación de vida activa e impacto en el tejido productivo de Andalucía*; así como los de la encuesta telefónica realizada a los responsables de recursos humanos y gerentes de empresas ubicadas en Andalucía y los discursos obtenidos con las entrevistas en profundidad llevadas a cabo con los agentes sociales, económicos e institucionales; y por otra, los resultados de otras investigaciones y datos estadísticos procedentes de fuentes secundarias, tales como: por el módulo “Transition from work into retirement” (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.
  4. cuya población encuestada eran personas empleadas y no empleadas de la UE-27 y Noruega entre 50 y 69 años de edad; los datos del módulo de la EPA *Salida del mercado laboral y transición hacia la jubilación definitiva*, aplicados a Andalucía; la Encuesta de Empleo del Tiempo del Instituto Nacional de Empleo; la Encuesta Europea de Población Activa; Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHOGUE); la Encuesta de Condiciones de Vida; la Encuesta sobre las Personas Mayores realizada por el IMSERSO; los estudios internacionales sobre jubilación de AXA Financial Protection; Estudios del Grupo de Investigación Envejecimiento (GIE); El estudio *Los problemas de la tercera edad, según la tercera edad* de Sáez

Narro, Aleixandre y Meléndez, (1995), dirigido a los jubilados residentes de la Comunidad Valenciana y, las estadísticas e informes de la Seguridad Social proporcionadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). De esta manera, se recogen las opiniones, actitudes y percepciones ante la prolongación de la vida laboral de una muestra de la población andaluza, así como, de un grupo de empresarios y varios representantes institucionales (sindicatos, confederación de empresarios y Administración Pública) y se comparan con datos procedentes de otros estudios a nivel nacional e internacional.

El uso de fuentes estadísticas que han facilitado los datos secundarios, ha sido imprescindible para el desarrollo de los planteamientos en los que se trata de indagar cuestiones referentes a la estructura sociolaboral, a los sistemas de protección y su relación con el envejecimiento. Sería imposible poder realizar cálculos de primera mano en esas magnitudes macroeconómicas en las que se manejan datos tan amplios como gasto social, prestaciones a determinados colectivos, personas beneficiarias de los numerosos y diferentes servicios, etc., y, que tanto han contribuido a su accesibilidad y disponibilidad las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Así mismo, la existencia de archivos de datos de ejercicios anteriores, exportables a aplicaciones operativas facilita la comparabilidad con los datos actuales.

La ventaja del uso de las fuentes secundarias, pues, es indiscutible cuando se trata de obtener datos de amplios conjuntos y de numerosas variables de diferentes ámbitos territoriales y amplios períodos de tiempo. Otras ventajas, residen en su utilidad para la búsqueda de ideas o hipótesis de trabajo y capacidad para generar resultados no previstos. Sin embargo, no se puede obviar la calidad y la pertinencia de las mismas. La calidad no puede evaluarse sin un conocimiento previo de la metodología empleada (Cea, 1996: 231), lo que implicaría: en el caso de las fuentes estadísticas oficiales, comparar la fiabilidad y consistencia de la información con otras fuentes contrastadas; y en el caso de las encuestas, conocer el diseño muestral, los porcentajes de respuesta conseguidos, las técnicas de obtención de datos y las técnicas analíticas aplicadas a la información reunida, como desarrollaremos a continuación.

Otro requisito importante a considerar, sobre todo cuando se trata de investigaciones comparativas, es la fecha de la recogida de datos, la homogeneidad temporal de los mismos, así como su desagregación en determinadas variables (edad y sexo). El desfase que suele producirse entre la recogida de datos y su publicación puede ser un problema para cualquier investigación, siendo especialmente importante en lo que se refiere a los datos de los Censos de Población o a las fuentes estadísticas internacionales, todo lo contrario, de lo que ocurre con el Anuario de Estadísticas Laborales y Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en los que destaca la

rapidez en la difusión de los datos. De la misma forma, otra precisión a señalar es la significación de los conceptos que puede variar a lo largo del tiempo, así como los criterios de los conceptos utilizados. Todo esto hace necesario que se tengan muy en cuenta los cambios, a la hora de analizar resultados y, sobre todo, en el momento de realizar comparaciones temporales.

Por otra parte, y es el caso de esta investigación, cuando se trata de investigar temas o problemáticas de gran actualidad, ocurre el proceso contrario, esto es, no dejan de aparecer informaciones nuevas sobre la materia, incluidas reformas legislativas importantes. Es por ello que una vez cerrada esta tesis, han podido originarse informaciones que pudiera completar, e incluso, invalidar algunas afirmaciones que en ella se contemplan.



## **BLOQUE III.**

## **ANÁLISIS**

## **CAPÍTULO 4.**

### **DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE PARTIDA. CONTEXTO DEMOGRÁFICO, LABORAL Y SOCIAL**





El diagnóstico, como hemos señalado, es una fase clave en el diseño de políticas públicas y elemento legitimador de las mismas, se inicia con la identificación de necesidades y problemas y concluye con la formulación de alternativas posibles para su solución. Su elaboración debería englobar todos y cada uno de los elementos contemplados en el proceso planificador. Y, aunque se reconoce su importancia para la óptima consolidación de las políticas implementadas, no es frecuente su elaboración de forma exhaustiva, sistemática y participativa, y raramente es evaluado. De este modo y partiendo de la necesidad de contar con un diagnóstico óptimo que sirva como parámetro de referencia hacia donde dirigir las actuaciones a implementar, nuestra finalidad con la realización de esta tesis es analizar, desde un enfoque sociológico y desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas, el diagnóstico sobre el que se sustenta el diseño de las estrategias destinadas a la prolongación de la vida laboral. Para ello, hemos analizado, en un primer momento, la heterogeneidad y multidimensionalidad del proceso de envejecimiento y su vinculación con la actividad laboral y la protección social desde un enfoque social. Seguidamente, nos aproximamos, por un lado, a los factores demográficos y sociolaborales precursores de estas medidas, así como a las percepciones y actitudes que los agentes socioeconómicos, empresariado y trabajadores tienen a cerca de la prolongación de la vida laboral; y, por otro, (en la siguiente fase) al marco político del envejecimiento activo como respuesta política a la situación de partida analizada. Finalmente, y siguiendo la metodología de evaluación de políticas públicas, analizaremos la racionalidad y coherencia del diagnóstico sobre el que se han diseñado las estrategias para la prolongación de la vida activa.

Es frecuente el debate acerca de las consecuencias negativas que el envejecimiento de la población puede tener en la sostenibilidad del sistema de protección. Pero son pocas las ocasiones en las que se alude a otras cuestiones no económicas que coexisten con el envejecimiento poblacional y que determinan las actuaciones a implementar. Nos proponíamos ampliar la simplicidad analítica de explicar los fenómenos sociales reduciéndolos a su dimensión económica y desde una visión generalista; alejarnos del economicismo y aproximarnos, desde un enfoque social, a la heterogeneidad y multidimensionalidad del envejecimiento y de la vejez. Así mismo, queríamos profundizar en los diversos discursos, percepciones y actitudes existentes en torno al envejecimiento y su relación con la actividad laboral, sus consecuencias y

posibles soluciones, así como, en los efectos que tiene el abandono de la actividad laboral a edades avanzadas y, contrariamente, su prolongación según las trayectorias laborales y personales; pues, son éstas las que determinarán la opción o imposición del retiro o de la prolongación laboral. Ciertamente, no existe una única vejez ni una única actividad laboral, por tanto, no debe haber una única jubilación; y, en consecuencia, un modelo de prolongación de vida laboral estándar. Se debe determinar si estamos ante una medida que favorece al conjunto de trabajadores y/o al empresariado, al tiempo que supone una solución al futuro desequilibrio del sistema de pensiones; o si, por el contrario, estamos ante un modelo de jubilación que favorece al empresariado en detrimento de los trabajadores, y dentro del conjunto de trabajadores, a determinadas ocupaciones laborales frente a otras, además de no paliar el denominado desequilibrio del sistema.

Dada la importancia que han adquirido las medidas puestas en marcha en torno al envejecimiento de la población y, dentro de éstas, las relacionadas con la actividad laboral, se requieren mecanismos y criterios que aseguren que los esfuerzos invertidos en su elaboración (planificación) e implementación, sirven a las necesidades e intereses de la sociedad en general, y a la población a las que van destinadas en particular, y reviertan en ella no sólo desde la eficacia y la eficiencia, sino desde la idoneidad y para ello, se debe partir de diagnósticos fiables, completos y participativos. Se hace, por tanto, necesario aproximarse a su estudio desde un enfoque multidimensional para abarcar los factores contextuales, pertenecientes a ámbitos diferentes, y en ocasiones distantes y opuestos, que lo configuran, así como, las interrelaciones existentes entre ellos, sin perder el sentido práctico que permita al político o al gestor social un conocimiento completo (diagnóstico) del fenómeno para actuar racional y coherentemente.

Aunque se reconoce que entre la población de mayor edad existe una gran heterogeneidad y que ésta se acrecienta cuando se relaciona con la posición en el mercado de trabajo, pocas veces se adoptan medidas que permitan suavizar sus causas. Bajo la aparente homogeneidad que asegura la identidad de edad, existe una diversidad de “vejez”. Por un lado, la población de edad avanzada, conforman un grupo de sujetos y situaciones que sólo tienen en común la edad, no forman un grupo social como tal ¿Cómo se puede pasar de una identidad de edad biológica a una identidad de conformación de opiniones, actitudes, situaciones de sujetos?, la edad tiene efectos diferenciales en función de las posiciones sociales de los sujetos (Martín Criado, 2009). Por otro, el sentido del trabajo tiene en cada persona, según su propia historia, su experiencia, sus expectativas, su clase social, un significado particular. Si a ello le añadimos los variables contextos sociales, ya puede identificarse un panorama complejo (Castillo, 1998). Son estas otras cuestiones las que intentaremos analizar y poner de manifiesto ante su ausencia en los diagnósticos que justifican y legitiman las políticas a implementar como solución a futuros desequilibrios económicos derivados del envejecimiento demográfico. Nos centraremos en los distintos posicionamientos

sociolaborales vinculados a actividades profesionales en las que la edad juega un papel, a veces incluso, contradictorio y que no se adecuan ni a las pautas demográficas ni a las directrices económicas que controlan el mercado de trabajo. La combinación de estos contextos (demográfico-sociolaboral-económico) en su vertiente más negativa forma el escenario donde tiene lugar el tema central de este estudio, la prolongación de la vida laboral. Dicho escenario se puede describir como sigue:

- a) Desde un punto de vista demográfico, presenciamos el incremento de la esperanza de vida de la población junto al descenso de las tasas de natalidad y la peculiaridad de los flujos migratorios. En España, empieza a evidenciarse una inversión de la dinámica migratoria: emigra población joven, fundamentalmente cualificada, en busca de trabajo dadas las actuales altas tasas de desempleo; y, se recibe población mayor jubilada, bien extranjera que viene a buscar su retiro “dorado” a nuestro país, bien aquella que emigró a mediados del siglo pasado y vuelve a su país de origen. Para aproximarnos a los elementos demográficos que conforman la situación de partida de nuestro objeto de estudio, en primer lugar, profundizaremos, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, en los debates surgidos en torno a la prolongación de la vida laboral a través de los factores que en diferentes ámbitos se utilizan para argumentar la necesidad de introducir medidas tendentes a favorecer la prolongación laboral. Para ello, se analiza la evolución reciente y las previsiones futuras de las variables de interés asociadas a dichos factores en tres ámbitos territoriales, la Unión Europea, España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. De esta manera, nos acercaremos a la gran transformación demográfica caracterizada por el envejecimiento de la población, consecuencia del aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad para conocer como inciden en la equidad y la solidaridad intergeneracional e intrageneracional. Para profundizar en la valoración del envejecimiento de la población se estudiarán una serie de indicadores demográficos que permitan destacar las transformaciones que se han producido en su estructura, así como prever la evolución futura de ésta a partir de las proyecciones de población disponibles.
- b) Desde un punto de vista económico-laboral, observamos el envejecimiento de la fuerza laboral y el descenso generalizado de la tasa de actividad de los mayores de 55 años, en un contexto de crisis económica-financiera y de altas tasas de desempleo. Además, se analizarán las tasas de actividad, empleo y paro en función de distintas variables como los tramos de edad, el sexo, la ocupación, ramas de actividad y nivel de cualificación, para adentrarnos en los factores laborales precursores de las estrategias para la prolongación de la vida laboral y relacionarlos con los ejes prioritarios del Consejo de Europa en relación con la

atracción de un número mayor de personas al mercado de trabajo, fundamentalmente, personas de edad avanzada y mujeres.

- c) Y, por último, desde un punto de vista social, comprobamos la evolución de los valores y significados asociados al envejecimiento y su vinculación con la actividad laboral que convierten el hecho de trabajar en un mecanismo necesario para vivir y la jubilación en una nueva etapa del ciclo de la vida, una nueva oportunidad de seguir teniendo una actividad elegida y voluntaria. Así, analizamos los discursos (social, empresarial e institucional) existentes sobre la vejez, el envejecimiento y su relación con la actividad laboral y la protección social. Estos discursos se materializan en un conjunto de actitudes, percepciones y posicionamientos que sobre el envejecimiento y su relación con la prolongación de la vida laboral y la jubilación manifiestan las personas consultadas. De esta manera, se recogen las opiniones, actitudes y percepciones ante la prolongación de la vida laboral de una muestra de la población andaluza, así como, de un grupo de empresarios y varios representantes institucionales (sindicatos, confederación de empresarios y Administración Pública) y se comparan con datos procedentes de otros estudios a nivel nacional e internacional. En el análisis también se valora la opinión que manifiestan los consultados acerca de la jubilación, así como las implicaciones que diversos condicionantes y variables tienen a la hora de acceder a esta etapa en la que finaliza la vida laboral de un trabajador. Así mismo, se relacionan variables como la edad, el sexo y la relación laboral de las personas consultadas, destacando las medidas que inciden en las condiciones laborales más aceptadas por los trabajadores, y que permiten o pueden permitir incrementar la disposición de éstos a permanecer más tiempo en el mercado de trabajo.

Todas estas cuestiones giran sobre un mismo hecho, la heterogeneidad y multidimensionalidad del envejecimiento y de la vejez. A lo largo de la historia, han ido evolucionando los contenidos asignados a estos conceptos, así como los roles sociales vinculados a esta etapa vital. Los comportamientos y actitudes propios de los mayores se adaptan a estos cambios configurando una compleja y diversa realidad cuyo núcleo es la combinación de multitud de variables (económica, cultural, ocio, relaciones, trabajo, etc.). El envejecimiento, proceso que presenta un mosaico de infinitas posibilidades situacionales de las personas de más edad, viene determinado por las circunstancias económicas, laborales y sociales vividas, retroalimentado un círculo en el que las trayectorias vitales y laborales se entrecruzan convirtiéndose, al mismo tiempo, en causa y efecto, la una de la otra. Todo ello genera un impacto de considerable relevancia social que debería ser tenido en cuenta en la elaboración de los diagnósticos que sustentan las políticas a diseñar como respuestas a las demandas y problemas existentes en la protección de la población. Dichos diagnósticos deben responder a cuestiones tales como: qué significa “ser mayor” desde un punto de vista del mercado de trabajo, desde la actividad, desde el tipo de ocupación, desde lo social y económico; qué implicaciones tendrá la prolongación de la vida laboral en las

diferentes ocupaciones según edad y género; qué papel juega la edad en las trayectorias laborales y personales; qué supone la jubilación según el género, la edad y la ocupación; etc. Es, por tanto, preciso aproximarse a la actividad y al trabajo de la población de edad avanzada desde una perspectiva social y ofrecer un nuevo enfoque al debate estrictamente económico (y negativo) que suscita el envejecimiento de la población.



## **CAPÍTULO 4.1.**

### **FACTORES DEMOGRÁFICOS Y LABORALES PRECURSORES DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL**





El envejecimiento de la población se ha convertido en el acontecimiento protagonista de nuestro tiempo. De esta manera, uno de los aspectos más significativos de la evolución de la población mundial es y va seguir siendo en los próximos años su envejecimiento. Han tenido que pasar varios milenios para que la población mundial alcanzase a principios del siglo XIX la cifra de mil millones de habitantes. En cambio, en menos de un siglo esta cifra se triplicó, pasando de 1.500 millones en 1900 a 6.000 millones en 2000. Actualmente la población mundial ha superado los siete mil millones de habitantes. Según los cálculos realizados por la ONU para el año 2025 la población mundial alcanzará 8.500 millones. Una explosión demográfica de tal magnitud plantea una serie de retos a todos los países. Además, la población seguirá creciendo y es posible que lo siga haciendo durante el siglo XXI, ya que se espera que la población mundial complete la transición demográfica y deje de aumentar hacia el año 2200.

Dentro de este crecimiento poblacional, el número de ancianos es cada vez más importante. En todos los países la proporción personas que tienen más de 60 años está creciendo con más rapidez que ningún otro grupo de edad, debido al descenso de la tasa de fecundidad y al aumento de la longevidad, el llamado “envejecimiento del envejecimiento”. Entre 1970 y 2025, se prevé que la población con más edad aumente en unos 694 millones, o el 223 por ciento. En 2025, habrá un total de cerca de 1.200 millones de personas con más de 60 años. Para el año 2050, habrá 2.000 millones, con el 80 por ciento de ellas viviendo en los países en vías de desarrollo. Unas tasas de fertilidad decrecientes y un aumento de la longevidad son factores que asegurarán el envejecimiento continuo de la población mundial. A nivel mundial, se observan fuertes disminuciones de las tasas de fertilidad y se calcula que, para el año 2025, 120 países habrán alcanzado tasas de fertilidad total por debajo de la tasa de sustitución (tasa de fertilidad media de 2,1 niños por mujer); esto representa un aumento considerable del número de países respecto a 1975, cuando sólo 22 países tenían una tasa de fertilidad total inferior o igual a la tasa de sustitución. La cifra actual es de 70 países.

Hasta ahora, el envejecimiento de la población se ha asociado principalmente con las regiones más desarrolladas del mundo. Actualmente nueve de los diez países con más

de 10 millones de habitantes y la mayor proporción de personas mayores está en Europa. Se esperan pocos cambios en la clasificación para el año 2025, cuando las personas mayores de 60 años constituirán alrededor de un tercio de la población en países como Japón, Alemania e Italia, seguidos de cerca por Grecia, España, Bélgica, Reino Unido, Países Bajos, Francia y Canadá (NN.UU., 2001). Lo que se conoce peor es la velocidad y la importancia del envejecimiento de la población en las regiones menos desarrolladas. La mayoría de las personas ancianas, alrededor del 70 por ciento, viven en países en vías de desarrollo. Estas cifras continuarán aumentando a un ritmo rápido. En el año 2002, casi 400 millones de personas mayores de 60 años vivían en el mundo en vías de desarrollo. Para 2025, esta cifra se habrá incrementado hasta aproximadamente 840 millones, lo que representa el 70 por ciento de todas las personas mayores del mundo. Por lo que respecta a las regiones, casi la mitad de los ancianos del mundo viven en Asia. El porcentaje asiático de la población más anciana seguirá siendo el de mayor crecimiento, mientras que el porcentaje europeo de la población anciana global disminuirá en las dos décadas próximas.

Comparado con el mundo desarrollado, es frecuente que el desarrollo socioeconómico no haya ido acompañado por el rápido envejecimiento de la población. Así, mientras que fueron necesarios 115 años para que la proporción de personas mayores de Francia se duplicase del 7 al 14 por ciento, China tardará sólo 27 años en lograr el mismo incremento. En la mayor parte del mundo desarrollado, el envejecimiento de la población fue un proceso gradual tras un crecimiento socioeconómico constante durante varias décadas y generaciones. En los países en vías de desarrollo, el proceso se condensa a dos o tres décadas. En consecuencia, mientras que los países desarrollados se enriquecieron antes de envejecer, los países en vías de desarrollo están envejeciendo antes de que se produzca un aumento considerable de la riqueza (Kalache y Keller, 2000). Así mismo, el rápido envejecimiento de los países en vías de desarrollo se acompaña de grandes cambios en las estructuras y los roles familiares, así como en los patrones de trabajo y migración. La urbanización, la migración de los jóvenes a las ciudades en busca de trabajo, el menor tamaño de las familias y un mayor número de mujeres que engrosan los activos del sector de trabajo formal significa que haya un menor número de personas disponibles para cuidar de los mayores cuando éstos necesiten ayuda (Peggi, 2002).

España no constituye una excepción en esta norma generalizada, aunque tiene peculiaridades específicas con el resto de los países europeos, que consiste en la rapidez del crecimiento (en treinta años se ha duplicado el número de mayores). Sin embargo, en los próximos años habrá una ralentización del proceso de envejecimiento al llegar al umbral de los 65 años las cohortes nacidos en la guerra civil, pero se activará el crecimiento a partir de los años veinte del siglo XXI con la llegada de las generaciones del “baby-boom” (Abellán, 2002). De este modo, a 1 de enero de 2013, la población residente en España se situó en 46.704.314 habitantes, un 0,2% menos

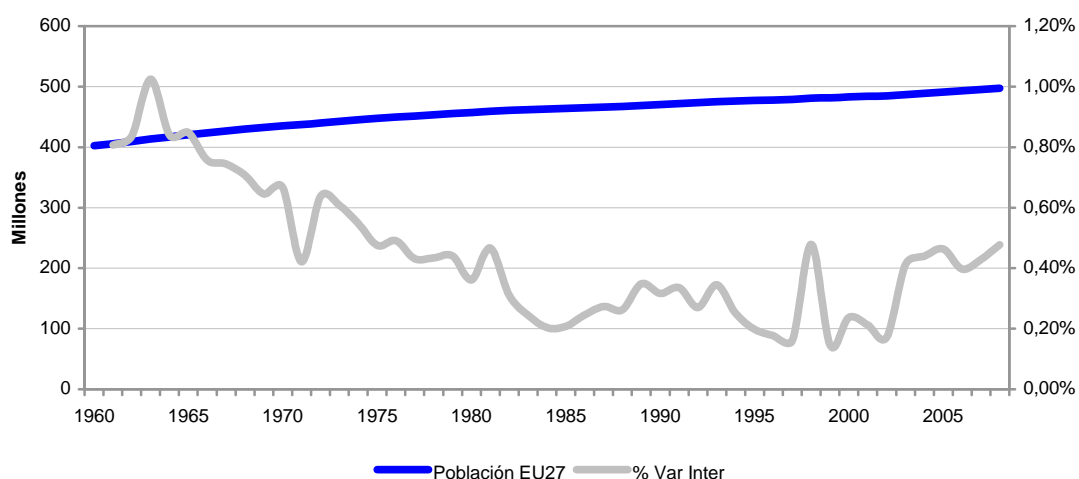
que a comienzos de 2012. Se trata del primer descenso de población en España desde que se dispone de datos anuales (la serie se inicia en 1971). La población de España disminuyó en 113.902 personas durante 2012, también el número de extranjeros descendió un 2,3%, hasta 5.118.112 residentes, registrándose un saldo migratorio negativo de 162.390 personas, y el caso de los españoles, el saldo migratorio negativo fue de 27.344 personas. Un total de 476.748 personas emigraron al extranjero y 314.358 inmigraron desde el extranjero durante el último año, en el caso de los españoles, emigraron 59.724 e inmigraron 32.380 (datos del INE a 25 de junio de 2013).

En definitiva, se está gestando una gran transformación demográfica caracterizada por el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad. Este cambio demográfico que, en mayor o menor medida, se está produciendo en la mayoría de los países industrializados se está traduciendo en un envejecimiento progresivo de la población, acompañado de una disminución del ritmo de crecimiento de ésta. Este envejecimiento contemporáneo puede tener antecedentes, pero la versión actual que asocia una bajada profunda y continua de la fecundidad con un alargamiento de la vida después de los sesenta años, no guarda similitud con los modelos antiguos de envejecimiento (Paillat, 1995). La ralentización del aumento del número de niños y el constante incremento del número de personas de edad inciden directamente en la equidad y la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, que son los fundamentos de la sociedad (Naciones Unidas, 2010a). Luego, los gestores públicos no solo deberían diseñar estrategias específicas para enfrentar las consecuencias del envejecimiento de la población, sino también tener en cuenta antiguas demandas y nuevos requerimientos de otros grupos sociales. La visión a largo plazo permite prever escenarios futuros y tratar de preparar a las sociedades para hacer frente a las necesidades de su población envejecida. Según las proyecciones, hacia el año 2063 habrá por lo menos el doble de personas mayores que de niños, por lo que los gobiernos, el mercado, las familias y la sociedad en general deberían prepararse para un cambio duradero de su paradigma organizacional y de la gestión de todo tipo de programas y políticas. Sin duda, el envejecimiento de la población requiere especial atención por sus implicaciones, tanto para la sociedad como colectivo (envejecimiento poblacional) como para las personas (envejecimiento individual) (CEPAL, 2012)

#### 4.1.1. EVOLUCIÓN Y PREVISIONES DEMOGRÁFICAS EN EL CONTEXTO EUROPEO, ESPAÑOL Y ANDALUZ

La tendencia de la población europea (UE 27) a lo largo de las últimas décadas ha sido de crecimiento continuo, pasando de unos 403 millones de habitantes en 1960 a algo más de 503 millones en 2013. España, con casi 47 millones de habitantes en 2013, experimenta por primera vez en la historia un descenso de población. Según las proyecciones de población existentes, la población europea seguirá creciendo hasta 2021 y 2023, pero descenderá en 2050. La evolución de la población en términos absolutos como la tasa de variación interanual durante las últimas cinco décadas refleja la evolución creciente de la población global de la UE-27, así como la reducción progresiva del ritmo de crecimiento que se manifiesta por la reducción de la tasa de variación interanual.

**Gráfico 10.** EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA UE-27 (1960-2008)



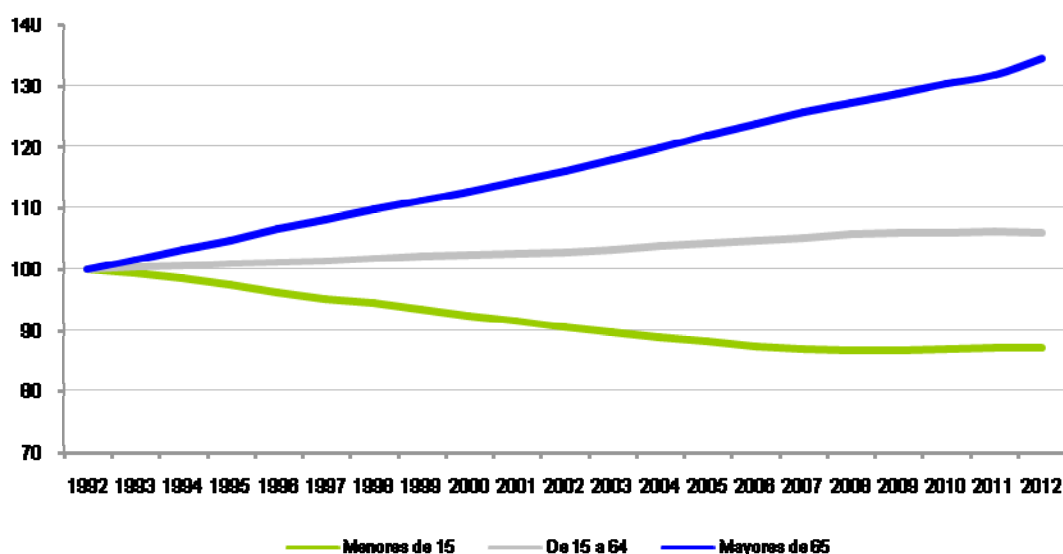
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Eurostat, (2009).

El envejecimiento de la población no sólo es provocado por un aumento de la cohorte de la población de edades avanzadas, sino también por una reducción de la tasa de fecundidad, lo que ha hecho retroceder el porcentaje de la población menor de catorce años. Desde un punto de vista estadístico, se advierte la importancia del grupo conformado por las personas de edad avanzada, y dentro de éste, la tasa de crecimiento de la población femenina es considerablemente mayor, lo que produce un desequilibrio en la distribución por sexos que aumenta de forma progresiva con la

edad. La parte más importante de este proceso, según señala Paillat (1995), podría ser la transformación, sin precedentes, de los grupos centrales de la población (20-59 años), pues es de estos grupos de quienes depende el dinamismo poblacional. Una de las consecuencias más destacables de este cambio es el incremento progresivo de la tasa de dependencia de mayores, definida como el porcentaje que representan los mayores de 65 años respecto a la población potencialmente activa.

De este modo, si se representa en forma de número índices la evolución de la población de los tres grandes grupos de edad: la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años); y la llamada población dependiente (formada por dos grupos: menores de 15 y mayores de 65 años) se observa el descenso de la población menor de 15 años, con una tasa de variación negativa a lo largo del período (1992-2012) que deja constancia de los efectos del descenso de las tasas de natalidad que se viene produciendo desde hace décadas. Con respecto a la evolución de la población potencialmente activa, se comprueba cómo en este período presenta una tendencia creciente, siendo el grupo de edad que muestra una mayor variación el de la población mayor de 65 años.

**Gráfico 11.** EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EUROPEA (UE-27) POR GRUPOS DE EDAD. (1992=100)

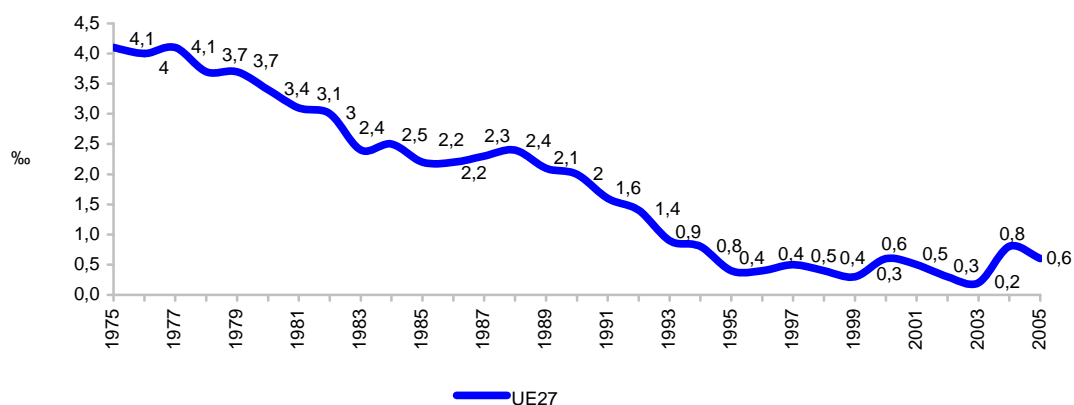


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Eurostat, (2013).

Es preciso destacar que las causas de las tendencias reflejadas no se deben limitar al corto período de tiempo analizado. La tendencia en las variables que inciden en el cambio demográfico se remonta incluso a décadas anteriores, como es el caso de las tasas de natalidad. Como indicador de este aspecto, basta señalar que, si entre 1960-1965 el número medio de hijos por mujer en Europa era de 2,58, entre 2000-2005

este ratio se situó en 1,41. Esta disminución de la natalidad ha tenido efectos claros en la evolución del crecimiento natural de la población europea, como se puede comprobar en el siguiente gráfico, en el que se ha representado la evolución del saldo vegetativo en las últimas décadas.

**Gráfico 12.** EVOLUCIÓN DEL SALDO VEGETATIVO EN LA UE-27 (1975-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Eurostat, (2009).

Otro aspecto que ha incidido en la evolución de los diferentes grupos de edad de la población europea es el incremento de la esperanza o expectativa de vida, que se viene produciendo desde varias décadas atrás en todos los países, y que se prevé que siga incrementándose en el futuro<sup>94</sup>. De esta manera, si la esperanza de vida de un europeo con 65 años en 2003 era de 15,9 para los hombres (80,9 años) y de 19,4 para las mujeres (84,4 años), para 2050 se prevé como media una esperanza de vida de 82 años para los hombres y 87 para las mujeres (Eurostat, 2008).

Uno de los mayores logros en términos de salud del Estado del Bienestar ha sido el de prolongar de manera muy acusada la esperanza de vida y la salud de las personas en un periodo relativamente breve de tiempo. En España entre 1992 y 2011, la esperanza de vida al nacer ha pasado de 73,9 a 79,2 años en el caso de los hombres y de 81,2 a 85,0 años en el caso de las mujeres. Con todo, la característica más llamativa de las

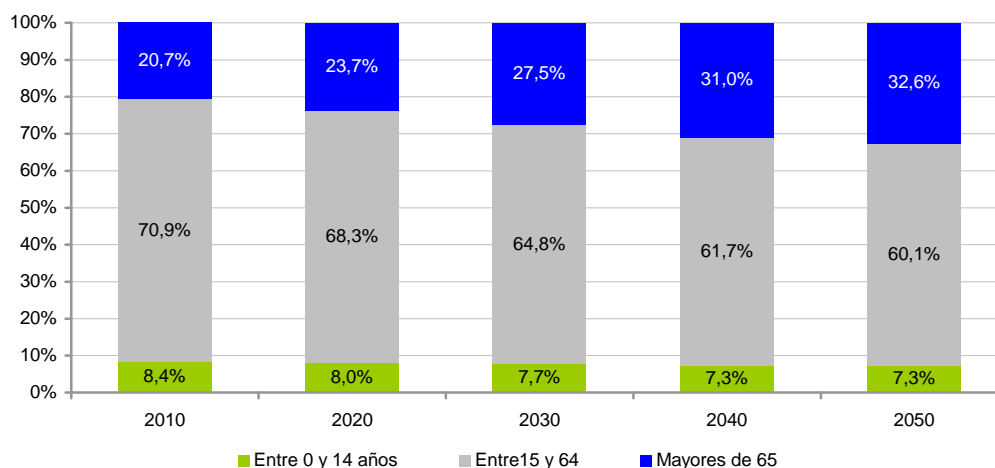
<sup>94</sup> Recordemos, que la esperanza de vida de los españoles en 1900 era de 34 años, de 47,12 años después de la guerra, y de 59,81 años en 1950. En la actualidad, el número de personas octogenarias, nonagenarias y centenarias en España no cesa de crecer. E nuestro país, de los 34 años para hombres y 36 para mujeres en 1900, pasó a 77 años en 1990 (13% de mayores respecto al total), siendo de 76,6 y 83,4 años respectivamente en el año 2000, y se estima de 80,9 y 86,9 en 2030, respectivamente (Abellán, 2005a).

últimas décadas ha sido la mejora de las expectativas de vida en las personas de edad madura y avanzada, de tal modo que en el periodo 1992-2011, el horizonte de años de vida a los 65 años de los hombres ha aumentado en 2,5 años y el de las mujeres en 2,7. A los 85 años, el aumento ha sido de 0,8 años en los hombres y 1,1 años en las mujeres. Así, de mantenerse las tendencias demográficas actuales, la esperanza de vida de los varones aumentaría dos años en el periodo 2011-2021 (10 años). En el caso de las mujeres, el incremento en esperanza de vida sería ligeramente inferior: 1,5 años en el periodo 2011-2021. En la proyección a largo plazo de la esperanza de vida a los 65 años, en el año 2051 la esperanza de vida de los varones alcanzaría un valor de 24 años y en las mujeres un valor de 27,3 años, casi seis y cinco años más que en la actualidad (INE).

En la evolución de estas cifras han contribuido, sin duda, múltiples factores sobre los que es necesario profundizar para conseguir mejorar las condiciones en las que se desarrolla este proceso (Párraga, 2007). Según Abellán (2005b), en nuestro país se ha incrementado especialmente durante el siglo XX, incrementado, a su vez, el número absoluto de ancianos en la población y de su proporción dentro de ella. Así, la población mayor se ha incrementado siete veces: las 967.754 personas de 65 y más años en 1900 se han convertido en algo más de 7,2 millones, y en 2050 se estima que serán 16,3 millones; mientras que la población total sólo se ha duplicado durante el siglo XX. Los octogenarios se han multiplicado por 12, en 1900 había 115.365, ahora hay más de 1,5 millones, pero en 2050 se calcula que habrá 6 millones. En 2050, se prevé una población de 16.394.839 de mayores sobre un total de 53.147.442 habitantes, lo que supone un 30,8% de la población.

Las proyecciones de población europea para las siguientes décadas apuntan a una intensificación de estas tendencias, sobre todo, en lo que se refiere al incremento de los grupos poblacionales de mayor edad. La tendencia prevista para las próximas cinco décadas es el incremento progresivo del grupo de edad de los mayores de 65 años, que, si en 2007 representaba el 17,9% de la población europea, en 2050 podría representar más del 32% de la población. Además, si bien la tendencia reciente y la previsión hasta 2010 era de un crecimiento del grupo de población en edad de trabajar, la tendencia prevista a partir de este año es que el peso de este grupo poblacional descienda hasta algo más del 60% en 2050.

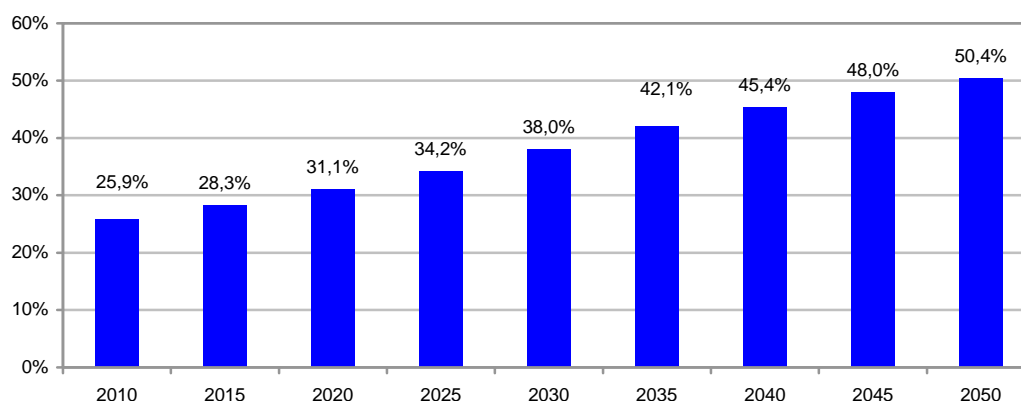
**Gráfico 13. PREVISIONES DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE EDAD**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Eurostat, (2009).

Una de las consecuencias más destacable de la evolución reciente de las variables demográficas y de sus previsiones de futuro es el incremento previsto para los próximos años de la tasa de dependencia de mayores. El porcentaje que representará la población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar según las proyecciones de población se prevé que en 2050 alcance valores superiores al 50% de forma global en la UE-27.

**Gráfico 14. PREVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA DE MAYORES EN LA UE (27) (2010-2060)**



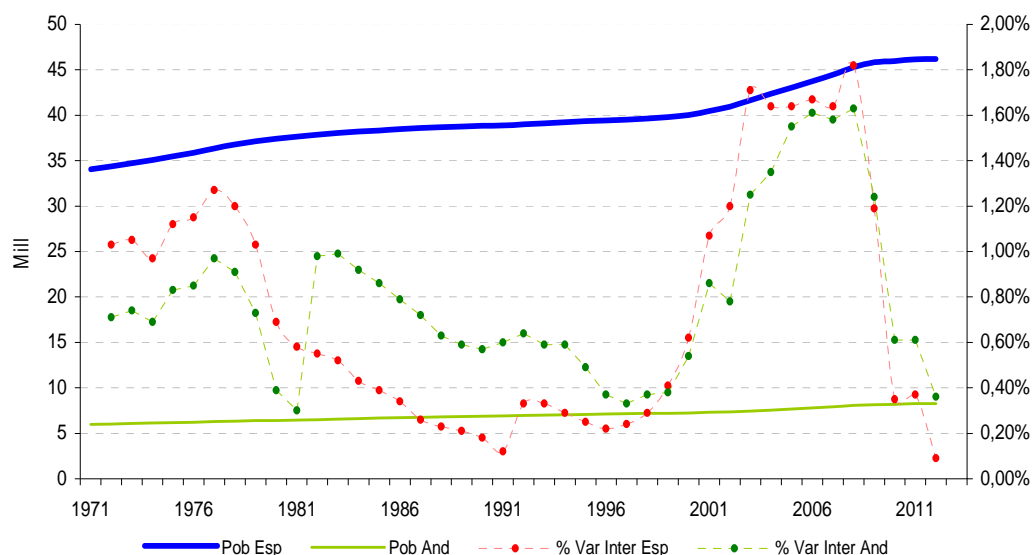
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Eurostat, (2009).



Ahora bien, esta evolución no será homogénea para todos los países de la Unión Europea. Si se observa la tasa prevista para 2050 en los países pertenecientes a la UE-27, Noruega y Suiza, se comprueba como destaca España, con una tasa prevista de 58,69%. España junto con Alemania, Italia, Grecia y Eslovenia, forma el grupo de países para los que se prevé una mayor tasa de dependencia en la UE con valores que superan ampliamente la media de la UE (50,4%), situándose sus previsiones entre el 55% y el 60% para el año 2050. En situación contraria se encuentran países como Chipre, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Suiza, para los que la previsión de su tasa de dependencia se sitúa en valores que rondan al 40%. El resto de países presenta estimaciones más cercanas a la media de la UE-27.

Concretamente, España ha seguido en los últimos años un comportamiento demográfico similar al de los países de su entorno, aunque con dos características distintivas: en primer lugar, un retraso temporal en los cambios de las principales tendencias demográficas y, en segundo lugar, una mayor intensidad con la que se producen estos cambios. Las diferencias de este proceso respecto del resto de países europeos residen, siguiendo a Abellán (2002), en su rapidez, su intensidad y su calendario. En nuestro país se ha dado un proceso constante de envejecimiento a lo largo del siglo XX, pero especialmente a partir de los años sesenta, en los que casi se ha duplicado la población mayor de sesenta y cinco años (Díaz, 1989). La población española pasó de algo más de 34 millones en 1971 a 45 millones en 2008, y 46,3 en 2012. A pesar de este crecimiento en valores absolutos, se advierte una progresión decreciente en el ritmo de crecimiento por lo que se puede afirmar que ha seguido una evolución similar a la descrita para el conjunto de la Unión Europea, aunque con un cierto desfase temporal, ya que, mientras que en la mayor parte de los países europeos la ralentización del crecimiento se produjo en la década de los 60, en España, comienza a producirse a mediados de la década de los 70.

**Gráfico 15. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA Y ANDALUZA (1970-2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del INE (2013)\*.

(\*) Los datos comprendidos entre 1971 y 2001 se obtienen a partir de las estimaciones de población intercensales y los de 2002 en adelante de estimaciones de población realizadas a partir del censo de 2001.

Respecto con la población andaluza, en el 2012 se sitúa en torno a los 8,4 millones de habitantes, que representan el 17,9% de la población española y el 1,7% de la población europea. Si bien se advierte que su evolución es similar a la de la población española en su conjunto, se pueden establecer tres períodos en función de la mayor o menor intensidad con que se producen estas tendencias:

1. Desde 1971 a 1981. Se observa cómo el ritmo de crecimiento de la población andaluza fue inferior al de la población española, implicando esta tendencia una reducción del peso de la población andaluza en el ámbito nacional.
2. Desde 1981 hasta 1999. Se invierte la situación del periodo anterior. En este período, la población andaluza creció a un ritmo superior a los de la española y europea, llegando a representar más del 18% de la población española y del 1,50% de la población de la UE-27 en 2000.
3. A partir de 2000, el ritmo de crecimiento es inferior al de España. No obstante, en coherencia con la tendencia nacional, se advierte un crecimiento poblacional con tasas interanuales del 1,47% entre 2001 y 2008. Este crecimiento puede

explicarse por el repunte de la natalidad y por la entrada de población inmigrante, al igual que ha sucedido en el resto de España. Sin embargo, en Andalucía el fenómeno de la inmigración se ha producido con menor intensidad, lo que quizás explique que en 2008, a pesar de mostrar la población andaluza un crecimiento vegetativo superior, su peso relativo en el contexto nacional sea inferior al dato correspondiente en el año 2001.

**TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ANDALUCÍA RESPECTO A LA UE Y ESPAÑA (1971-2012)**

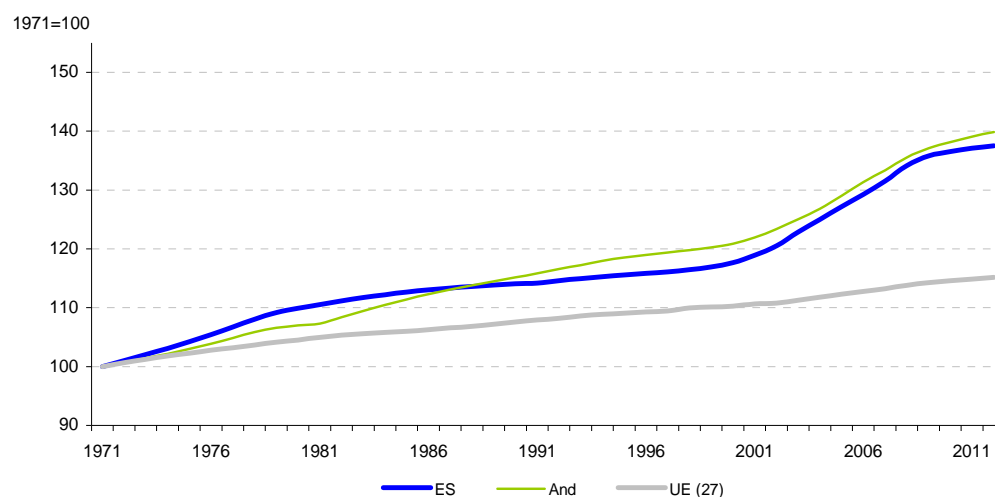
	1971	1981	1991	2001	2008	2012
<b>Población UE(27) (Mill)</b>	<b>437,31</b>	<b>459,19</b>	<b>471,97</b>	<b>483,78</b>	<b>497,46</b>	<b>503,66</b>
% Var respecto al período anterior	***	5,00%	2,78%	2,50%	2,83%	1,20%
% de variación interanual media durante el período	***	0,48%	0,27%	0,23%	0,38%	0,12%
<b>Población España (Mill)</b>	<b>34,04</b>	<b>37,64</b>	<b>38,87</b>	<b>40,48</b>	<b>45,28</b>	<b>46,81</b>
% España sobre UE-27	7,78%	8,20%	8,24%	8,37%	9,10%	9,30%
% de variación respecto al período anterior	***	10,58%	3,27%	4,14%	11,86%	2,52%
% de variación interanual media durante el período	***	0,99%	0,29%	0,36%	1,60%	0,25%
<b>Población Andalucía (Mill)</b>	<b>5,99</b>	<b>6,49</b>	<b>6,94</b>	<b>7,3</b>	<b>8,05</b>	<b>8,37</b>
% Andalucía sobre España	17,60%	17,24%	17,85%	18,03%	17,78%	17,89%
% Andalucía sobre UE(27)	1,37%	1,41%	1,47%	1,51%	1,62%	1,66%
% de variación respecto al período anterior	***	8,35%	6,93%	5,19%	10,27%	3,19%
% de variación interanual media durante el período	***	0,67%	0,75%	0,48%	1,37%	0,32%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del INE y Eurostat, (2012)\*.

(\*) Los datos de España y Andalucía se han obtenido de las estimaciones intercensales del INE y los europeos de Eurostat.

De forma general si se representa la evolución poblacional en los tres ámbitos objeto de estudio en forma de números índices, tomando como base de la serie el año 1971, una característica destacable, tanto de la evolución de la población española como de la andaluza, es una tendencia de crecimiento superior al de la UE. Este aspecto se produce durante todo el período analizado, pero se intensifica aún más a partir de 2000. El mayor ritmo de crecimiento de la población española se refleja en el peso relativo de la población española en la UE-27, que ha pasado de representar el 7,5% de la población europea en 1960 a superar el 9% en 2008.

**Gráfico 16. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ANDALUCÍA, ESPAÑA Y UE-27 (1971=100)**

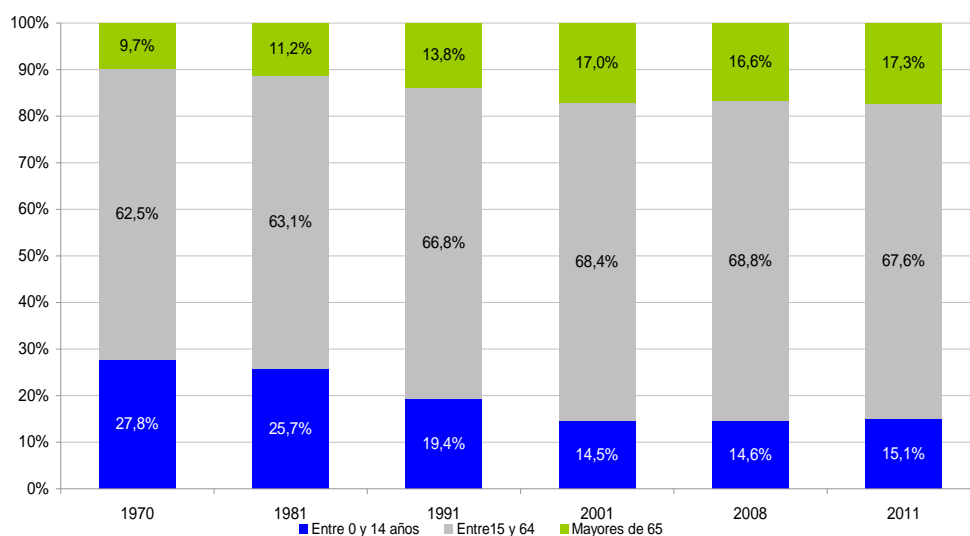


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de INE y Eurostat, (2013)\*.

(\*) Los datos de España y Andalucía se han obtenido de las estimaciones intercensales del INE. Los datos europeos se han obtenido de Eurostat.

Para caracterizar el envejecimiento de la población española y andaluza, puede observarse la evolución reciente y las previsiones de evolución futura de los grandes grupos de edad, es decir, los menores de 15 años, la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años), y los mayores de 65 años.

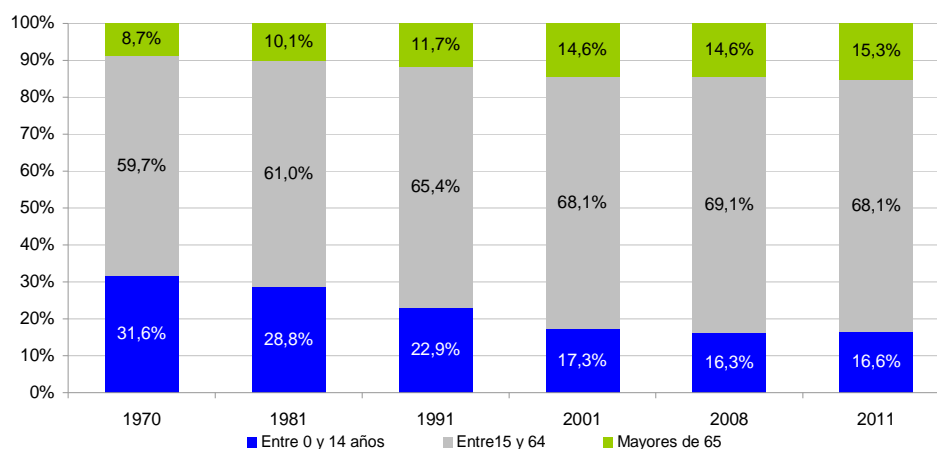
**Gráfico 17. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA POR GRUPOS DE EDAD (1970-2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de población del INE, (2013).

El principal aspecto que destaca es la distribución de la población por edades. Así, desde 1970 se observa la disminución progresiva del peso de la población menor de 15 años, acompañado de un incremento significativo del peso de la población mayor de 65 años. En el conjunto de la población española esta tendencia se ha producido con mayor intensidad que en Andalucía, provocando un cambio en la estructura de la población a partir de 2001, en el que la población mayor de 65 años ha superado en peso porcentual a la población menor de 15 años.

**Gráfico 18. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ANDALUZA POR GRUPOS DE EDAD (1970-2011)**



Fuente: Elaboración a partir de los censos de población del INE, (2013).

En Andalucía, si bien la tendencia en la evolución de los grupos de edad es la misma, la intensidad con que se está produciendo, no. Actualmente, en Andalucía la población menor de 15 años aún sigue superando en peso porcentual a la de los mayores de 65 años. Por tanto, se observa que en España los cambios demográficos se producen con cierto retraso respecto a Europa, al igual que sucede cuando se analizan estos cambios en Andalucía respecto a España.

Para profundizar en la valoración del envejecimiento de la población analizaremos una serie de indicadores demográficos que permiten destacar las transformaciones que se han producido en su estructura, así como prever la evolución futura de ésta a partir de las proyecciones de población disponibles.

**TABLA 3. INDICADORES DE ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA PARA ANDALUCÍA Y ESPAÑA (1900-2011)**

Indicadores de estructura	1900		1970		1981		1991		2001		2008		2011	
	Esp	And	Esp	And	Esp	And	Esp	And	Esp	And	Esp	And	Esp	And
Edad media	28,3	28,1	32,4	31	33,9	32,2	36,9	34,4	40,0	37,5	40,6	38,7	41,2	39,5
Índice de envejecimiento	15,5%	14,3%	34,8%	27,5%	43,7%	35,1%	71,3%	51,2%	117,4%	84,3%	113,6%	89,6%	114,8	92,2
Índice de dependencia total	63,2%	60,7%	59,9%	67,5%	58,6%	63,8%	49,7%	52,9%	46,1%	46,9%	45,40%	44,7%	48,0	46,8
Índice de dependencia de ancianos	8,5%	7,3%	15,5%	14,6%	17,8%	16,6%	20,7%	17,9%	24,9%	21,4%	24,15%	21,1%	25,7	22,4
Índice de dependencia de jóvenes	54,7%	53,1%	44,4%	53,0%	40,8%	47,3%	29,0%	35,0%	21,2%	25,4%	21,26%	21,6%	22,4	24,3
Índice de estructura de la población activa	83,8%	62,2%	78%	72,8%	76,7%	72,1%	72,5%	64,6%	76,7%	68,6%	87,78%	80,1%	100,3	93,8
Índice reemplazamiento de la población activa	44,5%	45%	55,8%	47,4%	48,9%	40,3%	63,1%	53,2%	75,1%	59,9%	101,4%	78,6%	111,8	89,2
Índice de dependencia potencial	11,4	13,2	6,3	6,9	5,5	6,0	4,7	5,6	3,9	4,7	4,1	4,7	3,9	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del INE, (2013) (\*)

(\*) La definición de indicadores se corresponde con la utilizada en "Tendencias Demográficas durante el siglo XXI". Universidad de Sevilla. Instituto Nacional de Estadística. Andrés Arroyo Pérez (coord.). Los datos referentes a los años comprendidos en el período (1900-2001) proceden de los censos de población, mientras que los del año 2008 proceden de las "estimaciones de población actual" realizadas por el INE.

El *índice de envejecimiento* (número de personas mayores de 65 años y más por cada cien personas menores de 15), ha experimentado un considerable crecimiento que se intensifica sobre todo entre los censos de 1981 y 2001. Así, mientras en 1981 había 43 personas mayores por cada 100 jóvenes, en 2001 este indicador casi ha llegado a triplicarse (117), aunque se aprecia una leve reducción del envejecimiento en 2008 que puede explicarse por el repunte en las tasas de crecimiento observado en España

desde principios de siglo. La evolución temporal de este indicador se explica por el comportamiento de los grupos de edad que se incluyen en su definición. El importante descenso del peso de la población menor de 15 años, que ha pasado de representar el 25,7% de la población total en 1981 al 14,5% en 2001, acompañado de un fuerte incremento de la población mayor de 65 años, que ha incrementado su peso relativo en la población en más de 6 puntos porcentuales, ha significado la inversión de los pesos de estos grupos de edad en la población total. En Andalucía también, en los últimos años, se detectaba la pérdida de peso de la población menor de 15 años frente al grupo de mayores de 65 años. No obstante, la intensidad con que este fenómeno se ha producido ha sido menor, de forma que en Andalucía, a 2008, aún no se había producido la inversión de peso de estos grupos, (el índice de envejecimiento se ha incrementado de forma considerable, pasando del 35,1% en 1981 al 89,6% en 2008, pero aún no ha superado el valor 100, que indicaría la inversión poblacional antes mencionada).

Por su parte, el *índice de dependencia* (relación existente entre la población dependiente, menores de 15 años más la población de 65 años o más, y el grupo poblacional que se considera como población potencialmente activa), ha disminuido durante las últimas décadas, coincidiendo esta tendencia tanto a nivel nacional como andaluz. Así, en 1900 el índice de dependencia nacional se situaba en 63,2%, no difiriendo demasiado del correspondiente al andaluz (60,7%). Un siglo después, ha descendido en alrededor de 20, el número de las personas dependientes por cada 100 activos. La evolución de este índice está condicionada por la de los dos grupos de población considerados como dependientes, y dado que dichos grupos han evolucionado de forma contraria, la evolución del indicador de dependencia total enmascara dos tendencias opuestas. En primer lugar, la del índice de dependencia de ancianos, en el que se observa un considerable crecimiento, tanto en España como en Andalucía entre 1900 y 2008, habiéndose triplicado el número de personas mayores por cada 100 activos. Por el contrario, el índice de dependencia de jóvenes ha disminuido en más de 30 puntos porcentuales a lo largo del último siglo.

La evolución estructural del grupo de edad en activo es importante, ya que son los que potencialmente generan los recursos necesarios para el mantenimiento de la población dependiente. Para su análisis es interesante conocer el grado de envejecimiento y la estructura de edad en las cohortes próximas tanto a la entrada como a la salida del mercado de trabajo. Para abordar estas cuestiones, se han utilizado dos indicadores: el *índice de estructura de la población activa* y el *índice de reemplazamiento de la población activa*.

El *índice de estructura de la población activa*, mide la relación existente entre las 25 generaciones más viejas (40-64 años) y las más jóvenes (15-39). En su evolución puede destacarse, en primer lugar, que desde los años 70 hasta el censo de 1991 se ha

mantenido en torno al 70%, lo que indica que la estructura de la población activa española y andaluza se ha mantenido estable en una relación de 70 personas pertenecientes a las generaciones más viejas por cada 100 individuos de las más jóvenes. No obstante, a partir de 1991 se observa un envejecimiento de la población activa tanto en España como en Andalucía que eleva el indicador a más del 87% en España y al 80% en Andalucía.

El *índice de reemplazamiento de la población activa*, que mide la relación entre los efectivos de las cinco generaciones más cercanas a la jubilación (60-64 años) y las de incorporación reciente a la población activa (15-19 años). Durante todo el período de referencia, ha mostrado un crecimiento constante tanto en España como en Andalucía, lo que indica un envejecimiento continuo de la población activa. De este modo, si en 1900, tanto en España como en Andalucía, había alrededor de 45 personas cercanas a la salida del mercado laboral, por cada 100 de reciente entrada, en 2008 alcanza para España el valor de 101,4, lo que indica que el crecimiento de población en los últimos años de vida activa ha sido de tal magnitud que supera a los efectivos de reciente entrada. En Andalucía el crecimiento de este índice ha sido considerable, pero sin llegar a producirse la inversión del número de efectivos.

De la evolución de estos indicadores puede hacerse una doble lectura (positiva y negativa): por un lado, se está produciendo un envejecimiento de la población activa que se manifiesta por la concentración de efectivos en edades próximas a la jubilación; por otro, hay que tener en cuenta que esta evolución puede suponer mayores posibilidades de empleo para las generaciones próximas a la entrada en el mercado laboral.

Una de las consecuencias de estos cambios, que es de especial interés para este estudio, es el incremento del número de personas mayores y su relación con la población potencialmente activa, que, en principio, está llamada a generar los recursos necesarios para hacer frente al gasto de pensiones en la modalidad del sistema “de reparto”. En este sentido, todos los indicadores analizados indican, de una forma u otra, a nivel nacional y, en menor medida, a nivel regional, un incremento de la población mayor. Este hecho también se refleja en el *indicador de dependencia potencial* (cociente entre la población potencialmente activa y la población mayor de 65 años), cuya evolución (junto con la tasa de dependencia de ancianos), ilustra de forma clara las consecuencias del cambio demográfico. Y es que, si en 1900 en España había más de 11 personas activas por cada persona mayor de 65 años, en 2008 este ratio se había reducido a 4.

Del mismo modo que para el ámbito europeo, en España las previsiones de evolución de la población que pueden hacerse a partir de las proyecciones de población, apuntan a la continuidad, e incluso intensificación, de las tendencias ya destacadas.



Según los datos de las proyecciones de población publicadas por el INE, la población española seguirá creciendo hasta 2024, a partir de ese año, descenderá hasta situarse en los 41,23 millones en el año 2060. Por su parte, la población andaluza seguirá una tendencia similar, aunque con matices diferentes, tanto en el momento del cambio de tendencia como en la intensidad de éstas; así, crecerá hasta algo más de 9,25 millones de efectivos en 2039, y a partir de este momento, se producirá un descenso hasta situarse en torno a los 8,5 millones de habitantes en 2070. En lo que respecta a la evolución de los grandes grupos de edad, a nivel nacional se intensificará la inversión del peso de los grupos poblacionales de menores de 15 años y los mayores de 65, de forma que en 2050 los menores de 15 años representarán al 12,8% de la población, mientras que los mayores de 65 se situarán en torno al 33,5%. Respecto a la distribución por grandes grupos de edad de la población andaluza, su evolución será similar, aunque de nuevo con cierto desfase temporal. De esta manera, la inversión del peso porcentual de los grupos de menores y mayores que aún no se ha producido se dará, según las estimaciones, en 2018.

Si estas previsiones se cumplen, sus efectos pueden describirse a partir del análisis de la siguiente tabla, en la que hemos calculado la evolución de los indicadores de estructura definidos anteriormente a partir de las proyecciones de población existentes.

**Tabla 4.- ESTIMACIÓN DE LOS INDICADORES DE ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA PARA ESPAÑA Y ANDALUCÍA (2010-2050)(\*)**

	2010		2020		2030		2040		2050	
	Esp	And	Esp	And	Esp	And	Esp	And	Esp	And
Índice de envejecimiento	111,1%	91,8%	117,3%	105,8%	165,5%	151,0%	217,5%	190,3 %	243,5%	210,6%
Índice de dependencia total	46,4%	45,4%	50,8%	49,2%	55,0%	54,5%	67,7%	65,7 %	82,8%	75,1%
Índice de dependencia de ancianos	24,4%	21,7%	27,4%	25,3%	34,3%	32,8%	46,4%	43,0 %	58,7%	50,9%
Índice de dependencia de jóvenes	22,0%	23,7%	23,4%	23,9%	20,7%	21,7%	21,3%	22,6 %	24,1%	24,2%
Índice de estructura de la población activa	92,4%	87,6%	124,9%	121,7%	131,4%	130,3%	117,5%	120,4 %	111,9%	114,4%
Índice reemplazamiento de la población activa	105,9%	84,3%	114,7%	110,7%	129,9%	131,1%	171,8%	157,4 %	135,7%	131,2%
Índice de dependencia potencial	4,1	4,60	3,6	3,96	2,9	3,05	2,2	2,32	1,7	1,97

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del INE y de IEA, (2009).

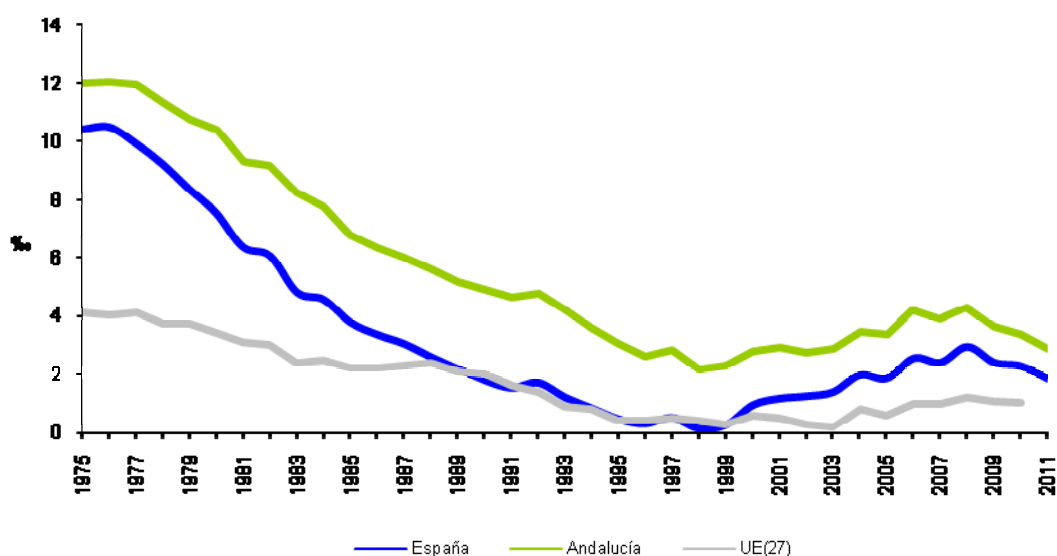
(\*) El cálculo de los indicadores para Andalucía se ha realizado a partir de las proyecciones realizadas por el Instituto de Estadística de Andalucía, siendo el año de referencia el 2006 (escenario medio). Los datos para España se han tomado de las proyecciones del INE y el escenario escogido es el escenario 2. Se han debido usar dos estimaciones distintas, ya que en las proyecciones de población realizadas por el INE, sólo se dispone de datos a nivel autonómico hasta el año 2017.

Del análisis de los indicadores calculados, se desprende que el cumplimiento de las proyecciones utilizadas supondría una fuerte intensificación de la tendencia al envejecimiento tanto de la población española como de la andaluza. De la evolución del índice de envejecimiento se deduce que en 2050 habrá en España más de 240 personas mayores de 65 años por cada 100 menores de 15 y en relación con la evolución de los índices de dependencia, el total se sitúa por encima del 80% como consecuencia del incremento considerable del índice de dependencia de ancianos, que para 2050 podría aproximarse al 60%. En lo que a la población activa se refiere, podemos destacar dos aspectos: el primero, es su reducción en términos relativos (pasa de representar el 68,77% de la población en 2008 al 54% en 2050); y el segundo, es su progresivo envejecimiento, dada la evolución de los índices de estructura y reemplazamiento de la población activa. Por último, en cuanto al índice de dependencia potencial (número de personas pertenecientes a la población activa, potenciales sustentadores del sistema de pensiones, por cada persona mayor de 65, perceptores potenciales de pensiones), si la población española evoluciona según estas proyecciones, en 2050 no llegará a dos las personas en edad de trabajar por cada persona en edad de recibir una pensión.

La evolución demográfica proyectada para Andalucía sigue una evolución similar a la tendencia nacional, pero con una intensidad menor, tanto en el envejecimiento de su población como en la reducción de su población activa. Esta última, si se cumplieran los escenarios planteados en las proyecciones analizadas, podría representar en 2050 el 57% del total de la población andaluza y alrededor del 22% de la población activa total española. Este último aspecto es destacable, ya que, si bien no tiene sentido hablar de sostenibilidad del sistema de pensiones a nivel regional, sí hay que tener en cuenta la importancia que potencialmente debe tener la población activa de una de las regiones más pobladas en el sostenimiento del sistema a nivel nacional.

La explicación a los matices diferenciadores de la evolución de la población andaluza respecto a la española, y de ésta última en su conjunto respecto a la de los países de su entorno, a pesar de seguir la misma tendencia general, hay que buscarlas en la evolución de los componentes del crecimiento poblacional: por una parte, en el *crecimiento natural de la población*; y, por otra, en el *saldo migratorio*.

**Gráfico 19.** COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL SALDO VEGETATIVO DE ANDALUCÍA, ESPAÑA Y UE-27 (1975-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del INE, (2013).

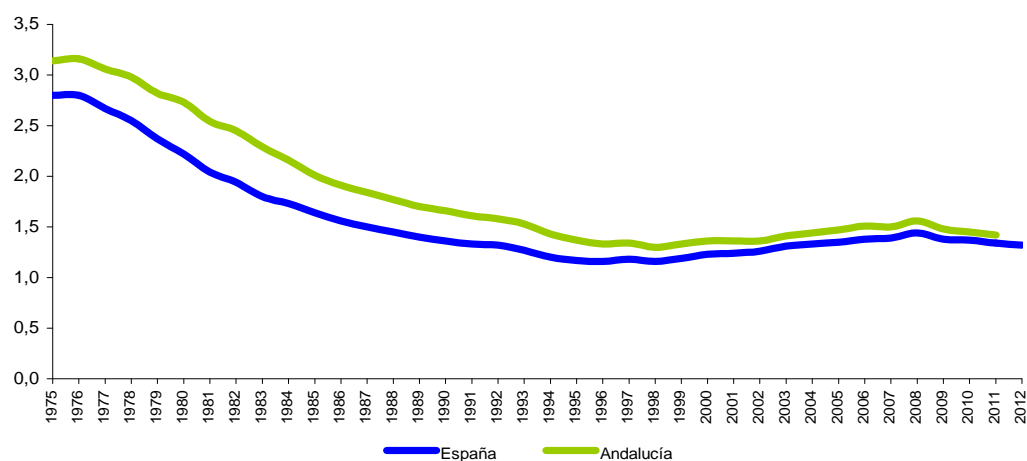
En 1975, mientras que el *saldo vegetativo* en Andalucía y España se situó en el 11,99% y el 10,4%, respectivamente, en Europa se situaba alrededor del 4%. La evolución del saldo vegetativo a partir de ese momento es de descenso continuado en todo el período, pudiendo destacarse los siguientes aspectos que explican, en parte, las diferencias de evolución que se han destacado anteriormente:

- Intenso descenso del indicador para el caso de España, pasando del 10,4% en 1975 a superar escasamente el 2% en 1989, y situándose, así, en valores similares a los de los países de su entorno. A partir de este momento, la evolución del crecimiento español ha sido similar a la del resto de la Unión Europea, hasta finales de la década de los 90, en el que de nuevo se produce un repunte.
- El crecimiento vegetativo de la población andaluza, aun siguiendo una tendencia descendente, se ha situado por encima del registrado a nivel nacional y europeo durante todo el período analizado.

A partir de 2000 y, en consonancia con las evoluciones ya señaladas, se produce un repunte del crecimiento natural de la población debido al incremento de la natalidad que se confirma a través de la evolución del número medio de hijos por mujer en el mismo período temporal. En 1975, la media de hijos por mujer en España se acercaba

a tres, siendo en Andalucía superior. Este indicador desciende de manera continuada hasta finales de los años noventa cuando empieza a observarse un cambio de tendencia que, obviamente, ha tenido incidencia en el crecimiento vegetativo de la población.

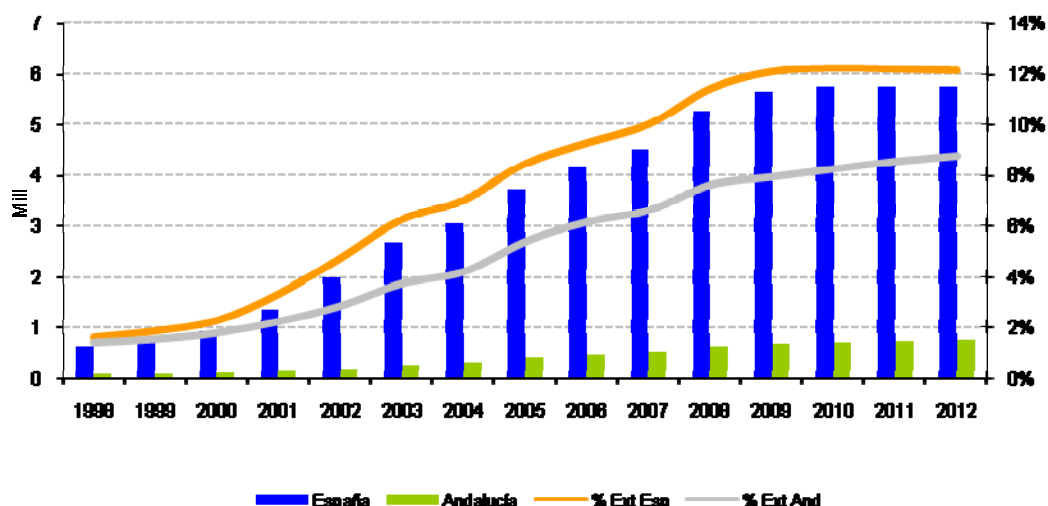
**Gráfico 20.** COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL NÚMERO MEDIO DE HIJOS POR MUJER EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA (1975-2012)



Fuente: Elaboración a partir de datos extraídos del INE, (2013).

El otro componente a tener en cuenta para analizar las variaciones poblacionales es el *saldo migratorio* puesto que el crecimiento total de una población en un determinado período se define como la suma de su crecimiento natural o vegetativo (nacimientos-defunciones) y su saldo migratorio en ese período (inmigrantes-emigrantes). La evolución del saldo migratorio es uno de los factores explicativos de la evolución de la población española y, en menor medida, de la andaluza en los últimos años. Como ya se destacó, España se ha caracterizado por la entrada de población inmigrante durante los últimos años a un ritmo más elevado que en otros países de su entorno. Por ello, además de acentuar unos mayores ritmos de crecimiento de población, se aproximó a la proporción de población extranjera que recibían otros países de su entorno. Así, y según los datos del padrón municipal, en 2008 había en España 5.268.762 extranjeros. La entrada neta en este período ha sido de 4.631.677 extranjeros, pasando de representar el 1,6% de la población española en 1998, a más del 11% en 2008. Andalucía también ha visto incrementada su población extranjera de forma significativa en este período, aunque, de nuevo, la intensidad de este fenómeno ha sido menor que a nivel nacional. El incremento bruto de población extranjera ha sido de 523.498, representando el 7,6% de la población andaluza.

**Gráfico 21.** COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA (1998-2012)



Fuente: Elaboración a partir de datos extraídos del INE. Explotación estadística del Padrón, (2013).

Las estadísticas del INE reflejan que la inmigración ha bajado en un 11% mientras que la emigración ha crecido un 10,7%. La diferencia entre la población que llega a España y la que se marcha continúa ensanchándose a favor de las salidas. La emigración acelerada de extranjeros y también de españoles empezó en 2011 y va en aumento. Durante el primer semestre del año 2013 salieron de España 259.227 personas (de los que 39.690 son españoles: 26.281 nacidos en España y 13.409 nacidos en el extranjero pero nacionalizados españoles y 219.537, la gran mayoría, son foráneos), un 10% más que el año pasado. Mientras que en el otro lado de la balanza hay que apuntar 134.312 llegadas, un 11% menos. El saldo migratorio negativo es de 124.915 personas, un 50% más que en 2012 según los datos de Población y Estadística de Migraciones publicadas por el INE, que toman como base las altas y las bajas recogidas en el padrón.

Por tanto, España ha dejado de recibir población inmigrante de forma generalizada y cada vez son más las personas que se van fuera de nuestro país, tanto extranjeros como españoles que originan la disminución del número de habitantes (éste disminuyó en 118.238 personas durante la primera mitad de 2013 y, a 1 de julio de este año, se sitúa en 46.609.652, un 0,31% menos que el año pasado. Ni siquiera un saldo vegetativo positivo, 6.678 personas más, ha logrado compensar la fuerte subida de la emigración). De los que se van, los que más lo están haciendo son los hombres de entre 30 y 34 años, seguidos de los de 35 a 39 años y de los de 25 a 29 años, pertenecientes a una inmigración predominantemente laboral que no ha visto cumplidas sus expectativas de encontrar trabajo. Respecto a la emigración de los españoles, durante la primera mitad de 2013 aumentó el flujo en un 26,3% respecto al

semestre anterior. Dos de cada tres españoles que emigran son nacidos en España, aunque el INE precisa que esta proporción varía mucho en función de los destinos. Y así se pone de manifiesto cuando se observa que el principal país receptor es Ecuador<sup>95</sup>, seguido de Reino Unido y Francia.

Además, es destacable que entre la mitad de 2011 y la de 2012 mientras los ocupados extranjeros entre 16 y 34 años se han reducido un 38% (unos 650.000 efectivos), los mayores de 35 años se han incrementado un 8% (lo que representa 125.000 personas más). El envejecimiento de los individuos presentes en el mercado de trabajo inmigrante emerge como una característica del cambio estructural que se está operando con la crisis, reflejo, por una parte, de la salida de inmigrantes más jóvenes hacia el exterior y, por otra, del aumento de su edad, junto al de nuevas entradas exteriores en la población inmigrante de 36 a 64 años, según el Anuario de la inmigración en España (Fundación Cidob y Ortega-Marañón). Tras estos cambios, se esconde una nueva pirámide poblacional. Ésta y, sobre todo, la futura, debilitan aún más la sostenibilidad del sistema de pensiones al reducir el número de afiliados a la Seguridad Social por jubilado. De esta manera, y según señala el informe, el colapso del empleo de los más jóvenes y su paulatino abandono del país, sugiere importantes vulnerabilidades que sólo se harán visibles una vez retorne el crecimiento del empleo, siendo incluso necesario para la economía española dentro de unos años, requerir otra vez la entrada de extranjeros para compensar la falta de jóvenes.

---

<sup>95</sup> Los datos del INE destacan que en el caso de Ecuador se trata fundamentalmente de población no nacida en España o de niños menores de 15 años lo que parece indicar una migración de retorno de ecuatorianos de origen que han adquirido la nacionalidad española junto con sus hijos nacidos en España. De los 4.908 españoles que emigran a Ecuador 1.648 son nacidos en España y de ellos 1.399 son menores de 15 años. Si nos atenemos a los adultos (mayores de 15 años) nacidos en España que emigran la cifra se reduce a 249 personas. Son casos parecidos Colombia (770 de los 1.769 emigrantes son nacidos en España), Venezuela (782 de 1.692) y Argentina (660 de 1.371).

#### **4.1.2. LA POBLACIÓN ACTIVA MAYOR DE 55 AÑOS EN EUROPA, ESPAÑA Y ANDALUCÍA**

Llegados hasta punto se puede afirmar que asistimos a un envejecimiento progresivo de la población. Todos los indicadores analizados indican un incremento del peso relativo de la población mayor en comparación con otros estratos de edad. Este aspecto se convierte en tema prioritario de debate puesto que parece acentuar el desequilibrio entre la población cotizante y la población pasiva desde un punto de vista contributivo, en beneficio de esta última. En concreto, en el marco de la Unión Europea, la población activa ha tomado gran protagonismo en la última década. En marzo de 2000, se implementa la Estrategia de Lisboa para guiar las actuaciones de los países miembros en amplias y diversas áreas económicas, laborales y sociales con el objetivo de conseguir una economía competitiva y dinámica basada en el conocimiento y capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y una mayor cohesión social. Además, se definieron como objetivos estratégicos: "Conseguir un crecimiento económico que permita reducir el paro y sostener un modelo de bienestar social cuya reforma ha de ir paralela a la extensión del mercado exterior (...) Reformar la asistencia social para hacerla sostenible y garantizar los recursos suficientes para evitar la exclusión social". Así mismo, se recuperó la expresión del "pleno empleo", como objetivo clave de la política económica comunitaria y se estableció como objetivo el que todos los países alcanzaran una tasa de participación laboral del 70% para el 2010. Unos años después, se comprueba que los resultados obtenidos han sido insuficientes y están considerablemente alejados del logro de los objetivos previstos.

Por tanto, se detectaban algunos ámbitos en los que la Unión Europea debe avanzar. En estos momentos de crisis, en los que se está apostando por un cambio de modelo económico, se deben repensar las políticas a implementar, como instrumentos que ayuden a la diversificación de las actividades económicas y contribuyan a un desarrollo más sostenible y sostenido. Para ello, es imprescindible profundizar en otros aspectos, estrechamente vinculados con nuestro objeto de estudio, como la situación de las personas de más edad en el mercado laboral, las distintas opciones de jubilación, la edad de la jubilación, el desempleo, el nuevo escenario sociolaboral, etc. Para ello, a continuación, se analizan las tasas de actividad, empleo y paro en función de distintas variables como los tramos de edad, el sexo, la ocupación, ramas de actividad y nivel de cualificación.

#### **4.1.2.1. LA POBLACIÓN ACTIVA MAYOR DE 55 AÑOS EN EL ÁMBITO EUROPEO**

Durante los últimos 30 años, una de las dinámicas más frecuentes en la mayor parte de los países de la OCDE ha sido el descenso generalizado de la tasa de actividad de los varones mayores de 55 años (estos análisis se realizan con la tasa de actividad masculina, aunque el incremento de la jubilación anticipada coincide temporalmente con el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo). Uno de los factores explicativos de este fenómeno se encuentra en la proliferación y estímulo a partir de la década de los 70 de las jubilaciones anticipadas, utilizadas en la mayoría de los casos para ajustar las plantillas de empresas en períodos de dificultades económicas. Además, son percibidas como posible solución del desempleo juvenil, ya que la salida de la población con más edad facilitaría el acceso de los más jóvenes al empleo.

Algunos autores se preguntan si las normas y los beneficios del sistema de protección social juegan un papel importante a la hora de tomar decisiones sobre la salida prematura del mercado de trabajo. Quizás esta tendencia a la jubilación temprana, viene marcada por la generosidad del sistema que “invita” a los trabajadores a salir antes de lo que desearían del mercado de trabajo (Börsch-Supan, 2005). De esta forma, en algunos países europeos en los que esta tendencia se combinó con regímenes de Seguridad Social generosos o facilitadores de estas prácticas, la tasa de actividad para los hombres de entre 55 y 64 años prácticamente se ha reducido a la mitad. La tendencia a la expulsión temprana del mercado laboral, unida a la mayor longevidad y el adelanto de la edad real de jubilación, implican mayor número de años de vida tras la jubilación, que pasa a ser uno de los períodos importantes del ciclo de vida.

La masa laboral tiende a disminuir en las próximas décadas. Los grupos centrales de la pirámide, entre 20-50 años, tendrán menos efectivos en 2050, sin embargo, el número de personas mayores se incrementará notablemente. Como consecuencia de una población activa en declive en 15 años, cuando la generación del baby-boom empiece a salir de las edades laborales, y de un aumento del número de jubilados, más longevos, la relación entre mayores y población potencialmente activa se alterará notablemente (Libro Blanco del Envejecimiento Activo, 2011). Por ello, el hecho de envejecer de manera activa (laboralmente activa) se ha convertido en objetivo prioritario para la UE dentro de su estrategia para el empleo (objetivos fijados en el



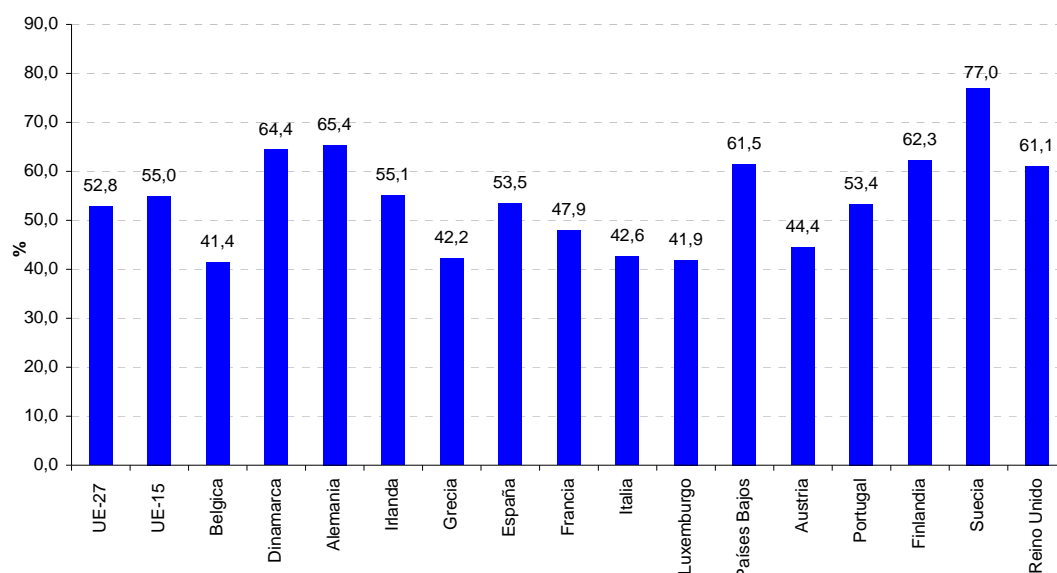
Consejo de Lisboa en marzo de 2000 y en el Consejo Europeo de Estocolmo en marzo de 2001). Para el año 2010, se fijó que la mitad de la población de entre 55 y 64 años de edad debería estar empleada, y para conseguirlo, las medidas a desarrollar se han centrado tanto en potenciar el acceso al mercado laboral, como en favorecer la permanencia de los que están en él (en concreto, en España, mediante La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, objeto de nuestra investigación, se ha alargado en dos años, hasta los 67, con carácter general la edad mínima de jubilación, objetivo a alcanzar en un período de quince años).

Si se analiza la evolución de la tasa de actividad desde el año 2000, se puede observar el efecto que los objetivos marcados en las cumbres de Lisboa y Estocolmo han causado en el conjunto de países que conforman la UE. La tasa de actividad de aquellas personas de entre 55 y 64 años referente a la media de los 15 países de la UE se encontraba en el año 2012 en porcentajes que superaban el 50%. Cuando se considera la Europa de los 27, los indicadores tienden a bajar levemente por término medio sus parámetros; en este caso, son dos décimas menos de tasa de actividad para las personas de más edad. Por países, son Suecia<sup>96</sup>, Alemania y Dinamarca los que presentan una actividad más elevada en este grupo de edad, de manera que, del total de personas de entre 55 y 64 años, un 77%, 65,4% y un 64,4% se encuentran activas, respectivamente. En un segundo grupo, se sitúan países como Reino Unido, Finlandia, Alemania, Irlanda, Portugal y Países Bajos. A continuación, España, Francia, Portugal e Irlanda se sitúan en el tercer grupo de países de la UE-15 con las tasas de actividad más elevadas para personas de más edad. Por último, las tasas más bajas las muestran Bélgica, Italia y Luxemburgo, Austria y Grecia con porcentajes que apenas superan el 40%.

---

<sup>96</sup> El incremento de la tasa de empleo sueca en este grupo de edad se debe en gran parte a que las personas nacidas (sobre todo las mujeres) en los años 30 y 40 contribuyeron a aumentar la tasa de empleo y en la actualidad siguen activas. Todo ello, promovido por el desarrollo de medidas e incentivos dirigidos a fomentar la permanencia de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo durante más tiempo. *Increase labour supply and promote active ageing. Labour market policy. 2004 Sweden's Action Plan for employment.*

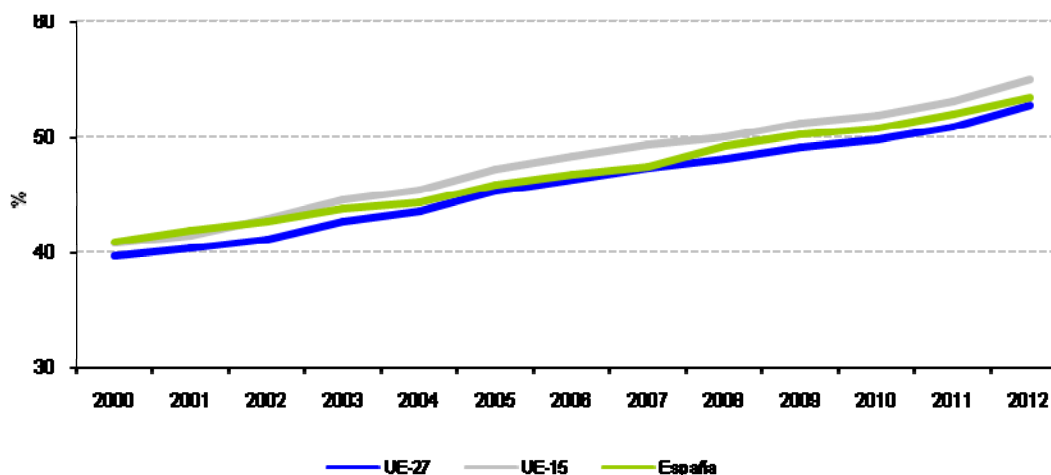
**Gráfico 22.** TASAS DE ACTIVIDAD DE 55 A 64 AÑOS, UE-15, UE-27, Y ESTADOS MIEMBROS, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Eurostat, (2013).

Desde principios del 2000 hasta la actualidad, la tasa de actividad de las personas de más edad no ha dejado de crecer tanto a escala europea como nacional. A lo largo de los años analizados, dicha tasa ha aumentado aproximadamente una media de 10 puntos porcentuales hasta superar el 50%. Aun así, la evolución mostrada por la media de los 15 países miembros siempre ha sido superior a la que presenta la actual Europa de los 27, incluso la tasa de actividad española llega a situarse por encima de ésta. Todo ello parece poner de manifiesto los efectos de las políticas implementadas en los países miembros desde comienzos de la presente década para potenciar la actividad en todos los tramos de edad y, en especial, en el de los mayores de 55 años unido, hasta hace relativamente poco, a una fase expansiva del ciclo económico que favorece esta tendencia.

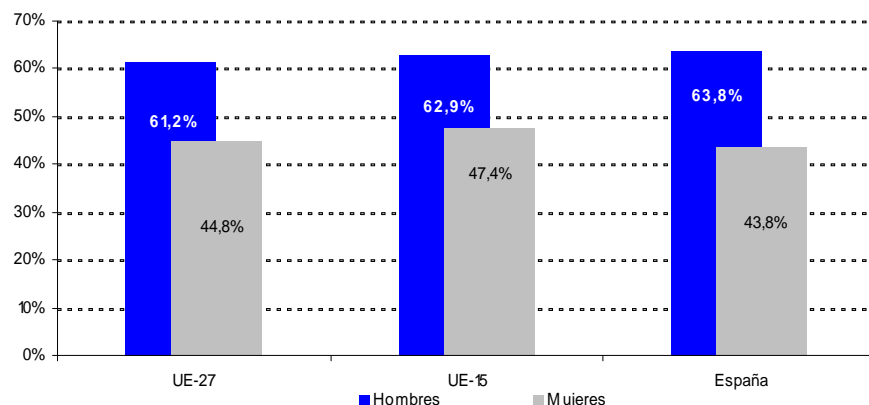
**Gráfico 23.** EVOLUCIÓN DE TASAS DE ACTIVIDAD DE 55 A 64 AÑOS, UE-27, UE-15 Y ESPAÑA (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

Si la tasa de actividad en términos generales refleja diferencias significativas, al hacer la distinción por sexos, en el caso del tramo de edad de mayores de 55 años, éstas se acentúan. En este sentido, las tasas de actividad masculinas superan a las femeninas en los tres ámbitos considerados (UE-27, UE-15 y España), aunque es en el caso español donde mayor brecha se aprecia entre sexos. En este caso, la tasa de actividad masculina española de las personas mayores de 55 años es más elevada que la media de los países de la UE, mientras que sucede lo contrario con la femenina. Por otra parte, tanto la tasa de actividad masculina de España como la correspondiente a Andalucía (como veremos más adelante) superan en 16 puntos porcentuales a la femenina en ambos ámbitos territoriales, para el grupo de edad de mayores de 55 años. Profundizando en los datos de la Encuesta de la Fuerza de Trabajo de Eurostat (2007), se comprueba que la tasa de actividad de la población europea mayor de 50 años asciende al 32,6%, tres puntos porcentuales más que la registrada por el mismo grupo de edad en España. En los tramos de edad de personas mayores de 65 y 75 años, las tasas de actividad registradas para el conjunto de la Unión Europea (4,0% y 1,2% respectivamente) duplican las tasas para los mismos tramos de edad en España (2,1% y 0,5%). Cabe concluir que la población española mayor de 65 años muestra una tasa de actividad relativamente baja (2,1%) y muy alejada de Países como Reino Unido (7,0%), Dinamarca (5,1%), Suecia (5,0%) o Países Bajos (4,7%). Por su parte, la tasa de actividad de las personas mayores de 75 años se sitúa en el 0,5% en España, lejos también de la media europea (1,2%).

**Gráfico 24. TASAS DE ACTIVIDAD DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD, UE-27, UE-15 Y ESPAÑA, POR SEXO, 2012**



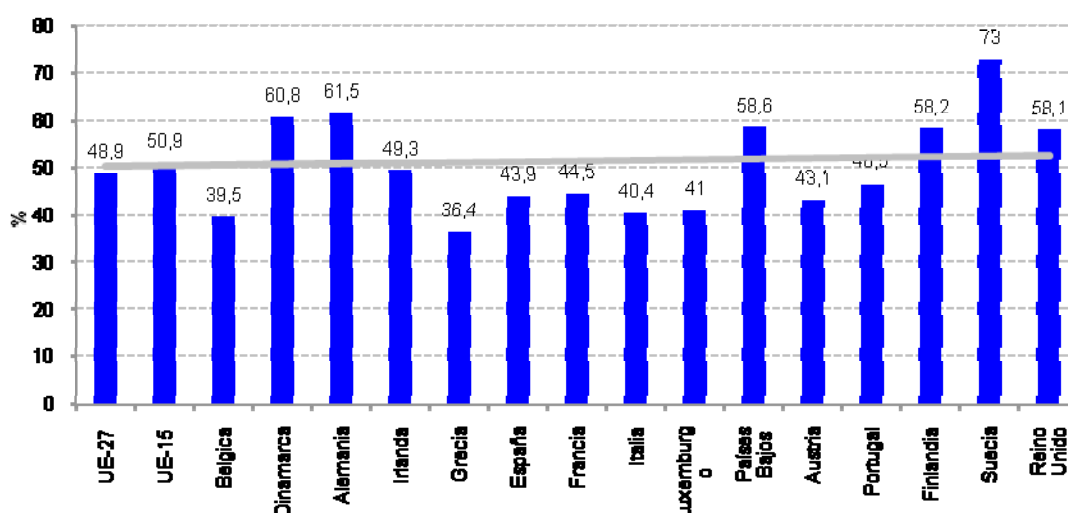
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

En general, la tasa de actividad de las personas mayores presenta valores muy diferenciados entre los distintos intervalos de edad. La tasa de actividad muestra una fuerte tendencia decreciente a partir de los 50 años. Así, mientras que el 71,3% de las personas entre 50 y 54 años participa en el mercado de trabajo, este porcentaje se reduce al 57,5% en el intervalo de entre 55 y 59 años; y, al 34,6% en la categoría de 60 a 64 años. A partir de los 65 años es relativamente baja: la tasa de actividad se reduce al 5,3% en el intervalo entre 65 y 69 años y al 0,9% para las personas mayores de 70 años; siendo la tasa de actividad masculina del conjunto de la población (69,1%) mayor que la femenina (48%), y situándose las diferencias más acusadas en el tramo de edad de 55 a 59 años, en el que la tasa de actividad masculina es 36 puntos mayor que la femenina, doblando los valores de la tasa de actividad femenina en los tramos siguientes (INE, 2006). El patrón de actividad de las personas mayores en España se repite pero en mucha menor proporción: la tasa de actividad para el 2008 era de 2,1% siendo de 11,1% en 1970. El descenso entre los varones ha sido muy notable, pues ha pasado de 21,4% a 2,9% en ese período, pero también ha sido importante en las edades previas entre 60-64 años, correspondiente a una edad real de jubilación dos años adelantada a la reglamentaria de 65 años; la tasa femenina ha descendido desde el 3,9% hasta el 1,5% actual.

Estos datos ponen de manifiesto que las políticas de promoción laboral de la mujer y de los mayores de 55 años establecidas desde la Comisión y el Consejo de Europa no están consiguiendo los resultados previstos. El objetivo de atraer a un número mayor de personas al mercado de trabajo (fundamentalmente, personas de edad avanzada y mujeres) incrementando la adaptabilidad de empresas y trabajadores, e invirtiendo en “capital humano” y en formación, aún siendo tareas prioritarias, son objetivos que no se han consiguiendo en época de crecimiento económico, por lo que se deduce que en momentos de dificultad económica su logro será aún más complicado.

Respecto a la Tasa de Empleo, los Estados miembros de la UE-15 siguen la misma tendencia que presentaban en la tasa de actividad, es decir, aquellos países que cuentan con un mayor número de activos de más de 55 años son los que mayor número de trabajadores presentan en este mismo intervalo de edad. Son los países de Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Finlandia, Alemania, Países Bajos y Portugal, los que mayores tasas de empleo poseen, superando todos ellos el objetivo del 50% fijado en la Cumbre de Lisboa para el año 2010. El resto aún se sitúa por debajo de dicho objetivo, y vuelven a ser Luxemburgo, Grecia, Italia y Bélgica los que presentan una peor posición.

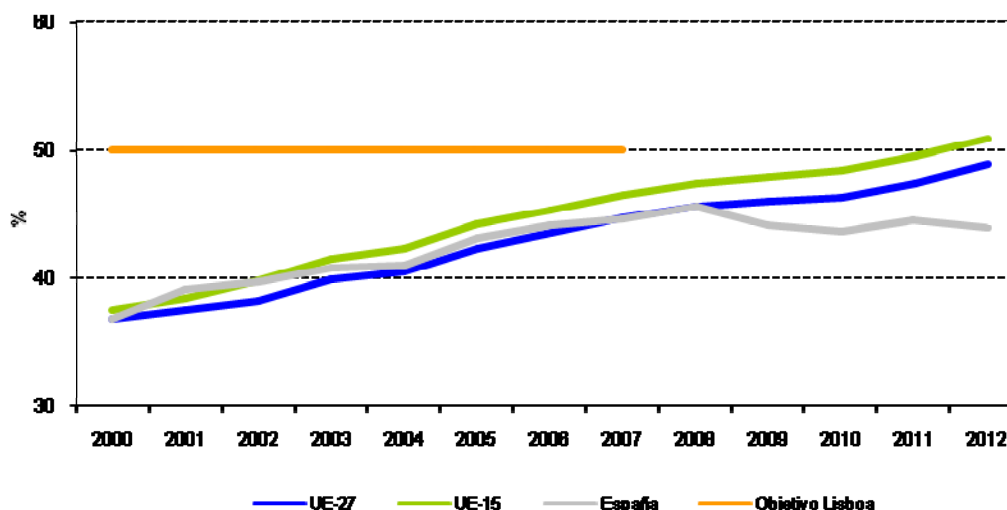
**Gráfico 25.** TASAS DE EMPLEO DE 55 A 64 AÑOS, UE-15, UE-27, Y ESTADOS MIEMBROS, 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

La trayectoria que a lo largo de estos últimos años ha seguido la tasa de empleo es similar a la que anteriormente presentaba la tasa de actividad, de manera que la evolución ascendente ha sido la tónica general tanto al considerar la Europa de los 15, de los 27 o incluso los datos que corresponden a España. No obstante, en la mayor parte de los años analizados la tasa de empleo de la media de la Europa de los 15 ha superado, tal y como ocurría con la tasa de actividad, tanto a España como a la media de la Europa de los 27.

**Gráfico 26.** EVOLUCIÓN DE TASAS DE EMPLEO DE 55 A 64 AÑOS, UE-27, UE-15 Y ESPAÑA (2000-2012)



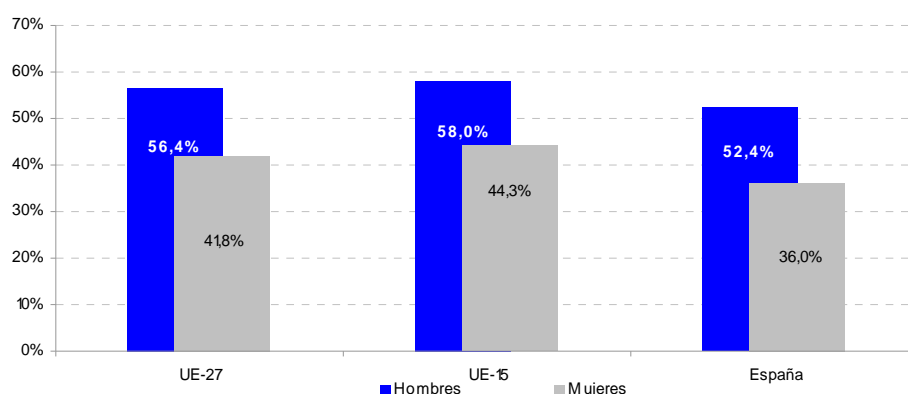
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

Un rasgo diferenciador de la tasa de empleo española por sexo es la supremacía que presenta el empleo masculino en este tramo de 55 a 64 años frente a los datos presentados en Europa. Por el contrario, la tasa de empleo femenina de las trabajadoras españolas de mayor edad destaca por su menor representatividad en comparación con los resultados comunitarios. El empleo femenino es aún una asignatura pendiente en la esfera española debido, entre otros aspectos, a la tardía incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Dato que se manifiesta de manera más acusada al tener en cuenta los tramos de mayor edad, ya que estos tradicionalmente presentan unas tasas menores de actividad y, por tanto, de empleo.

La tasa de desempleo de las personas mayores de 55 años sin estudios (16%) triplica la tasa de desempleo media del conjunto de la población (5,4%). Las personas con formación primaria y secundaria completa cuentan con tasas de desempleo diez puntos inferiores a la de las personas sin estudios (entre el 5% y el 6,8%). En los tramos superiores de educación, cabe destacar que las personas mayores de 55 años que poseen un doctorado tienen una tasa de desempleo ligeramente superior (3,7%) a la de las personas con educación superior (3%). Las tasas de desempleo femenino en función de los niveles formativos presentan una situación más desfavorable para las mujeres mayores de 55 años, con la excepción de las que poseen un nivel de cualificación bajo (sin estudios) o alto (educación superior). En el resto de niveles de formación, la tasa de desempleo femenina es casi el doble que la masculina en los tramos de mayor edad. Así, mientras que la primera se mueve en una horquilla más o

menos homogénea, en un rango del 3,4% al 5,2%, la tasa femenina lo hace en un rango de entre el 7,7% y el 9,8%.

**Gráfico 27.** TASAS DE EMPLEO DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD, UE-27, UE-15 Y ESPAÑA, POR SEXO, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

En relación con las diferentes categorías de inactividad laboral en las que se ubican las personas mayores, cabe señalar que, a medida que aumenta la edad, aumenta también el peso de los/as jubilados/as y de las personas receptoras de pensiones no contributivas en detrimento del peso del resto de categorías. Las diferencias de género en este indicador son muy marcadas y reflejan la situación tan dispar que los hombres y las mujeres mayores han tenido en relación con la actividad laboral en España. Así, mientras que el 42,5% de los hombres inactivos de entre 55 y 59 años son jubilados o prejubilados (cobran una pensión contributiva), este porcentaje sólo alcanza el 3,9% en el caso de las mujeres. Estas fuertes diferencias se mantienen en los tramos de más edad: en el tramo de 65 a 69 años, el 94,3% de los hombres es jubilado mientras que el porcentaje de mujeres en esta situación es del 36,1%. Por el contrario, las categorías de labores del hogar y receptor/a de pensión (no contributiva) tienen un peso mayor entre las mujeres.

#### **4.1.2.2. LA POBLACIÓN ACTIVA MAYOR DE 55 AÑOS EN EL ÁMBITO NACIONAL Y AUTONÓMICO**

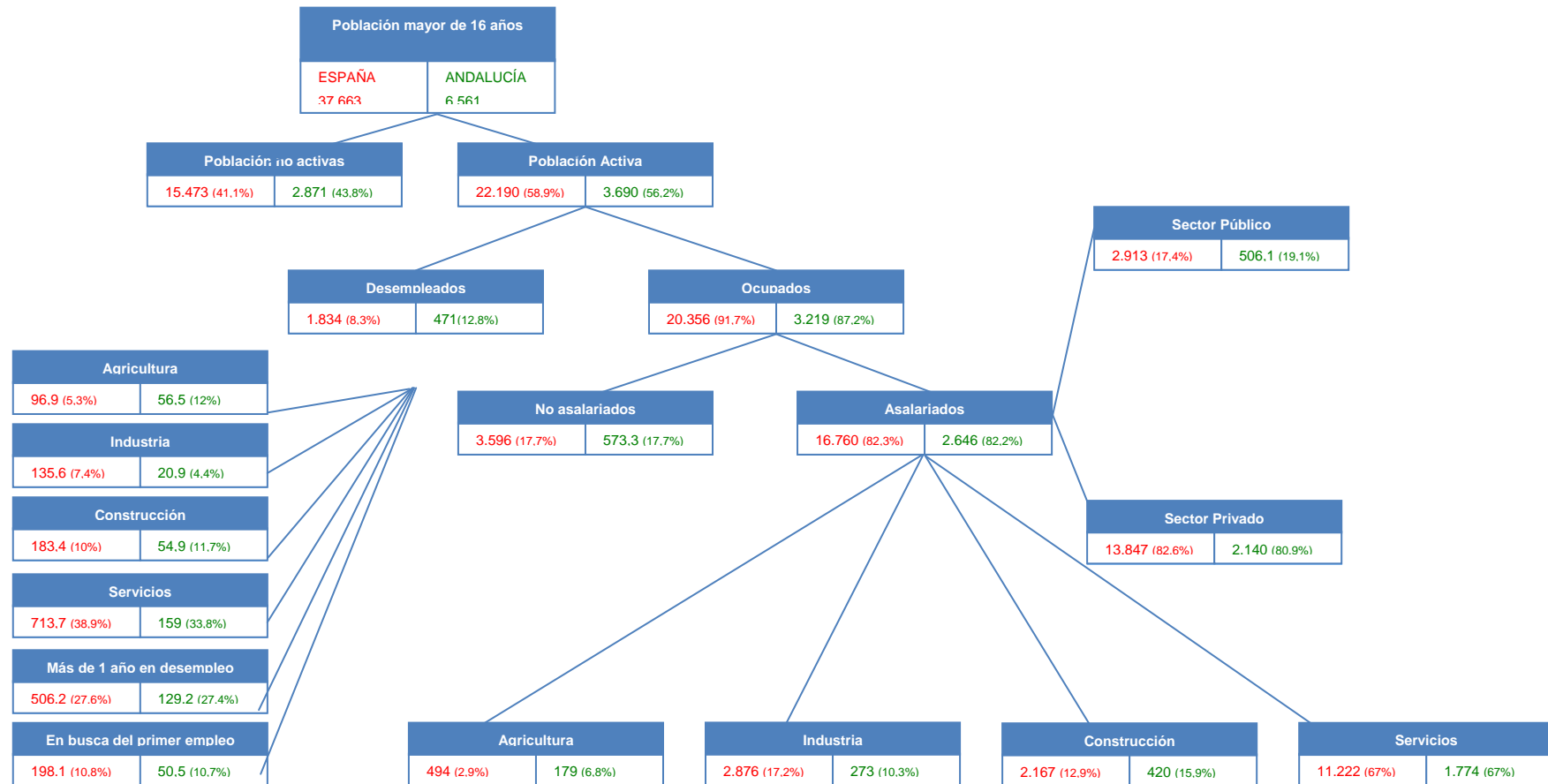
En los últimos 30 años se han producido cambios relevantes en la configuración del mercado de trabajo, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico. Entre éstos, pueden destacarse: la rápida incorporación de la mujer a la población activa; el considerable incremento de la edad de incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo debido al incremento de los períodos formativos y los cambios en la composición sectorial del empleo con un incremento de las actividades terciarias y un retroceso de las primarias y secundarias; así como, una reducción y envejecimiento de la población activa.

En la figura siguiente, se han representado de forma desagregada los valores de los diferentes grupos en los que la EPA divide a la población mayor de 16 años, es decir, la población en edad de trabajar. Se han tomado datos de Andalucía para 2007 y se han contrapuesto con los mismos datos a nivel nacional. Como puede observarse en la figura, la estructura del mercado de trabajo andaluz sigue manteniendo ciertos rasgos diferenciales respecto al mercado de trabajo nacional considerado en su conjunto, lo que debería ser tenido en cuenta en el diseño de medidas para prolongar la vida laboral.

En primer lugar, se advierte el mayor peso relativo del sector agrario andaluz en cuanto al número de asalariados (6,8% en Andalucía, frente al 2,9% a nivel nacional), situación que contrasta con el menor peso de los asalariados en el sector industrial. Respecto a la tasa de paro, a pesar de la reducción del diferencial que se ha producido en los últimos años, el mercado de trabajo andaluz se sigue caracterizando por una mayor tasa de desempleo; concretamente en 2007, ha superado en 4 puntos porcentuales a la tasa de desempleo nacional. Por su parte, la tasa de actividad, del análisis de los datos agregados se advierte una menor participación de la población en edad de trabajar al mercado de trabajo (algo más de 2 puntos porcentuales). No obstante, del análisis de este indicador con datos desagregados por sexo, se observa cómo este diferencial se debe, en gran medida, a la menor tasa de actividad femenina en Andalucía que, para 2007, se situó en el 44,7%, frente al 48,9% que se registró a nivel nacional.



**Gráfico 28. COMPARATIVA DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA (2007)**

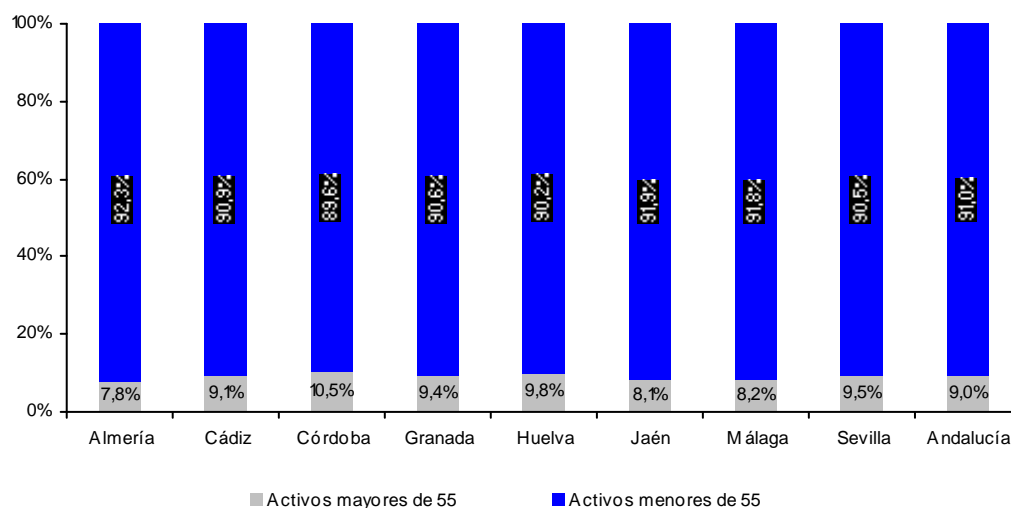


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Instituto Nacional de Estadística. Año 2007.



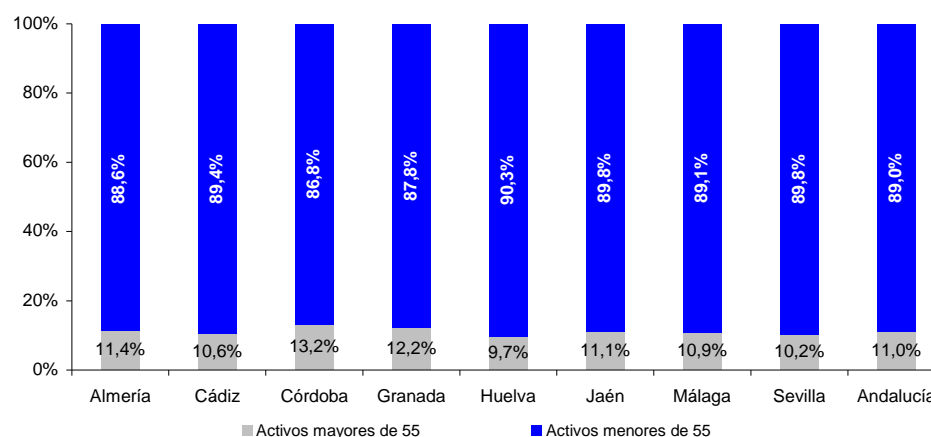
En Andalucía, en el año 2008, de las 3.833.300 personas activas contabilizadas alrededor de un 9% eran mayores de 55 años (porcentaje que sube dos puntos en el año 2013). El resto se concentraba en otros grupos de edad, principalmente aquellas edades centrales que oscilan entre los 25 y los 44 años, con un 58% sobre el total de activos. Por provincias, no se aprecian diferencias significativas en la distribución de personas activas en dicho grupo de edad, aunque podría destacarse el caso de Córdoba como la provincia que mayor porcentaje de activos mayores de 55 años tiene respecto al total, con un 10,5% (manteniéndose en esta posición con tres puntos más en el 2013). No obstante, le siguen muy de cerca el resto, siendo Almería la que ocupa la última posición, con un 7,8% de activos de más edad, dato que puede reflejar el hecho de que en esta provincia hay una proporción mayor de población inmigrante, pues en el 2013 pierde la última posición e incrementa este porcentaje en 3,6 puntos. En 2013, estos datos se modifican de manera general, incrementándose en todas las provincias aproximadamente en dos puntos, menos en el caso de la provincia de Huelva que simplemente este porcentaje se mantiene.

**Gráfico 29.** ACTIVOS MAYORES DE 55 AÑOS Y MENORES DE 55 AÑOS, ANDALUCÍA Y PROVINCIAS, EN PORCENTAJES, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del EPA (INE), (2009).

**Gráfico 30.** ACTIVOS MAYORES DE 55 AÑOS Y MENORES DE 55 AÑOS, ANDALUCÍA Y PROVINCIAS, EN PORCENTAJES, 2013

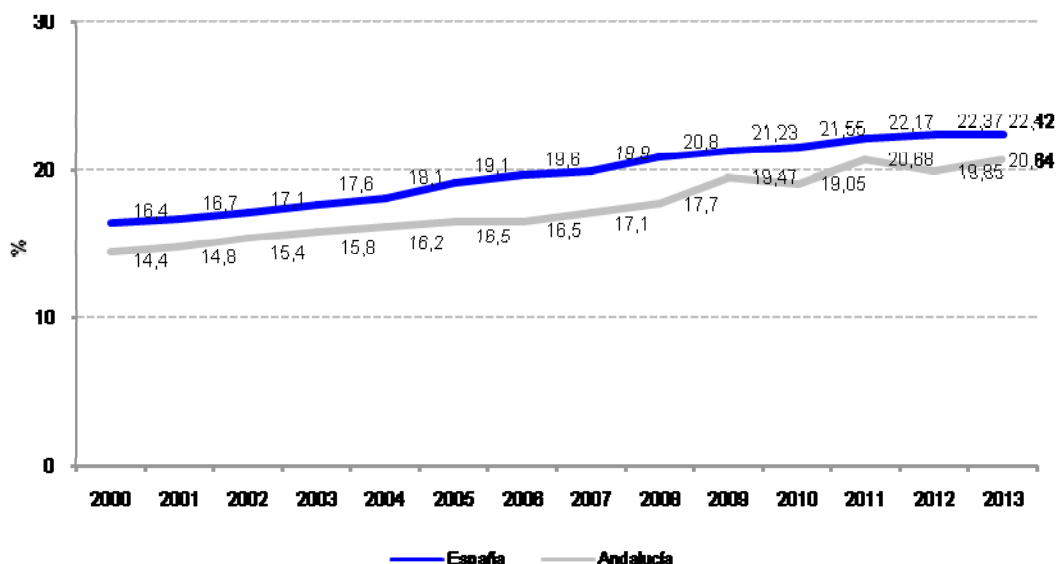


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del EPA (INE), (2013).

Las tasas de actividad<sup>97</sup> para mayores de 55 años alcanzan en Andalucía el 20,6% en el año 2013, porcentaje que ha ido creciendo de manera continua (desde el año 2000 ha experimentado un incremento de más de 6 puntos porcentuales). Dicha evolución ha sido similar a la seguida por la tasa de actividad nacional, aunque ésta última siempre ha ocupado una posición algo por encima (concretamente, la tasa de actividad española se sitúa en el año 2013 en el 22,4%).

<sup>97</sup> Las tasas de actividad tanto de España como de Andalucía están referidas al grupo de edad de mayores de 55 años, a diferencia de los datos proporcionados por Eurostat que se refieren al grupo de edad de entre 55 y 64 años. Por ello, al ser más amplio y de menor actividad el grupo de edad considerado, el dato de tasa de actividad disminuye respecto al comentado en el análisis europeo. Lo mismo sucede con cualquier indicador que se haya considerado para el grupo de edad de mayores de 55 años.

**Gráfico 31. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD DE LOS MAYORES DE 55 AÑOS, ESPAÑA Y ANDALUCÍA (2000-2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del EPA (INE), (2013).

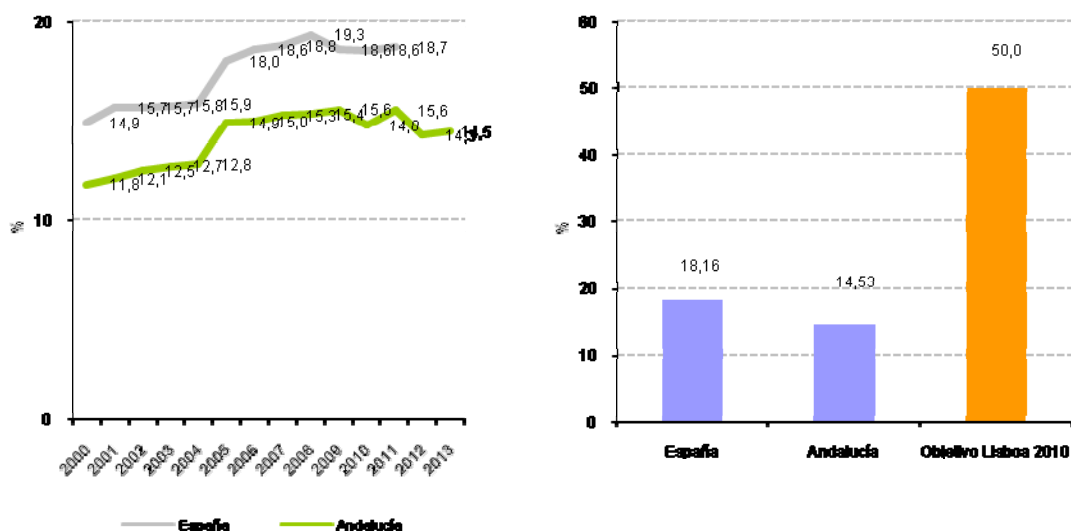
También se observan diferencias reseñables en cuanto a la representación de la actividad por sexo en este grupo de edad, de manera que parece seguir existiendo al igual que sucede en otros grupos, una importante brecha de actividad entre hombres y mujeres, y todo ello respecto a las tasas de actividad tanto nacional como autonómica. De esta manera, tanto la tasa de actividad masculina de España (29,6%) como la correspondiente a Andalucía (26,6%) superan en 16 puntos porcentuales a la femenina en ambos ámbitos territoriales, para el grupo de edad de mayores de 55 años.

En relación con las tasas de empleo para los mayores de 55 años en Andalucía, éstas han seguido una tendencia alcista desde comienzo del año 2000, aunque en estos últimos años comienza a observarse un cierto estancamiento. Mientras que la tasa de empleo nacional presenta un 18,7% en el año 2013, la correspondiente a Andalucía mostraba un 14,5%. Si en lugar de tomar como referencia la tasa de empleo del grupo más amplio de empleados mayores de 55 años, se toma la del grupo de 55 y 64 años, se podría valorar de manera más efectiva el objetivo marcado por Europa en el año 2010 de alcanzar el 50% de empleo para el grupo de personas de entre los 55 y los 64 años. De este modo, y para datos del 2013 de la EPA, España se encuentra a una distancia excesiva de alcanzar dicho objetivo, ya que muestra una tasa de empleo del 18,2%, siendo incluso peor la posición que presenta Andalucía, ya que se sitúa en 14,5%.

**Gráfico 32.** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EMPLEO DE LOS MAYORES DE 55 AÑOS, ESPAÑA Y ANDALUCÍA, EN PORCENTAJES, (2000-2013), Y TASAS DE EMPLEO EN COMPARACIÓN AL OBJETIVO DE LISBOA, ESPAÑA Y ANDALUCÍA, 2013

Mayores de 55 años

Entre 55 a 64 años

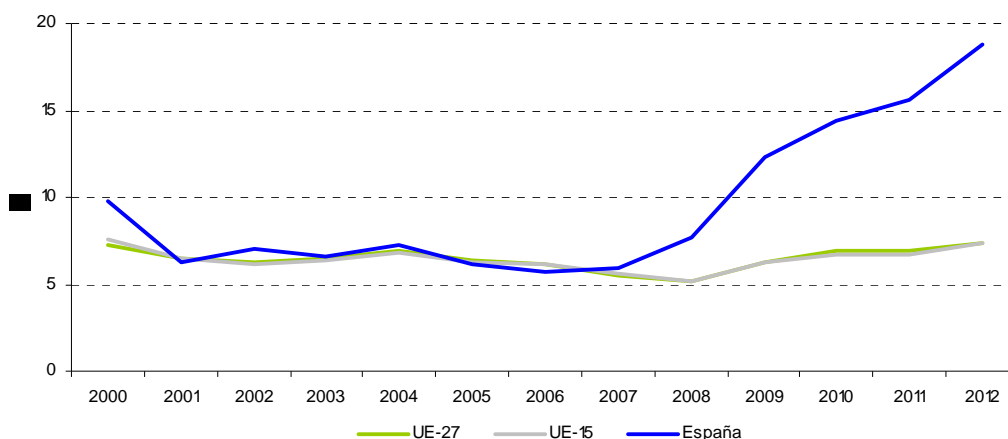


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del EPA (INE), (2013).

Respecto a las tasas de empleo por sexo, se observan conclusiones similares a las de las tasas de actividad: las diferencias entre hombres y mujeres son evidentes, ya que tanto en España como en Andalucía la tasa de empleo masculina supera en más del doble a la femenina para los empleados mayores de 55 años. Es, por tanto, muy escaso el número de mujeres andaluzas mayores de 55 años, concretamente 8 de cada 100, las que se encuentran empleadas, frente al 23,6% de hombres.

Por su parte, las tasas de desempleo de España se han caracterizado por presentar unas elevadas cifras en estos tramos de edad, en comparación con la evolución presentada por el resto de países miembros de la Unión Europea. Las mayores diferencias aparecieron en el año 2000, para disminuir después y situarse aproximadamente a niveles comunitarios, e incluso presentar unas tasas de desempleo inferiores en los años 2005 y 2006. Esta tendencia vuelve a cambiar en el año 2007, pues España parece empezar a recuperar la propensión alcista y oscilante que la ha caracterizado desde el año 2000, y en estos momentos, la diferencia es más que considerable.

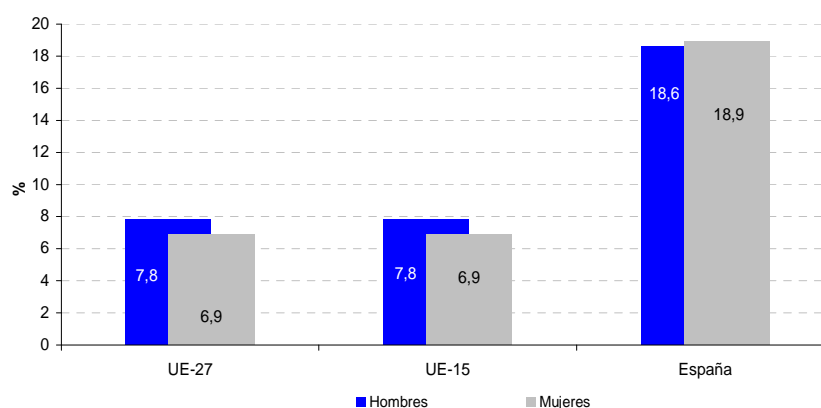
**Gráfico 33.** EVOLUCIÓN DE TASAS DE DESEMPLEO DE 55 A 64 AÑOS, UE-15, UE-27, Y ESPAÑA (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

El desempleo de los mayores de 55 años atendiendo al sexo también refleja diferencias notables entre los datos de la media europea y los datos que ofrece España. Así, mientras que entre la Europa de los 15 y la de los 27 apenas existen contrastes en los datos, España ofrece dos resultados destacados. Por un lado, tanto la tasa de desempleo de los hombres mayores de 55 años como la de las mujeres se encuentran a bastante distancia de los resultados comunitarios, lo que parece indicar, una menor ocupación masculina y femenina en este grupo de edad. Por el contrario, vuelve a ser el dato femenino el que despunta, mostrando una tasa de desempleo algo más elevada que la masculina.

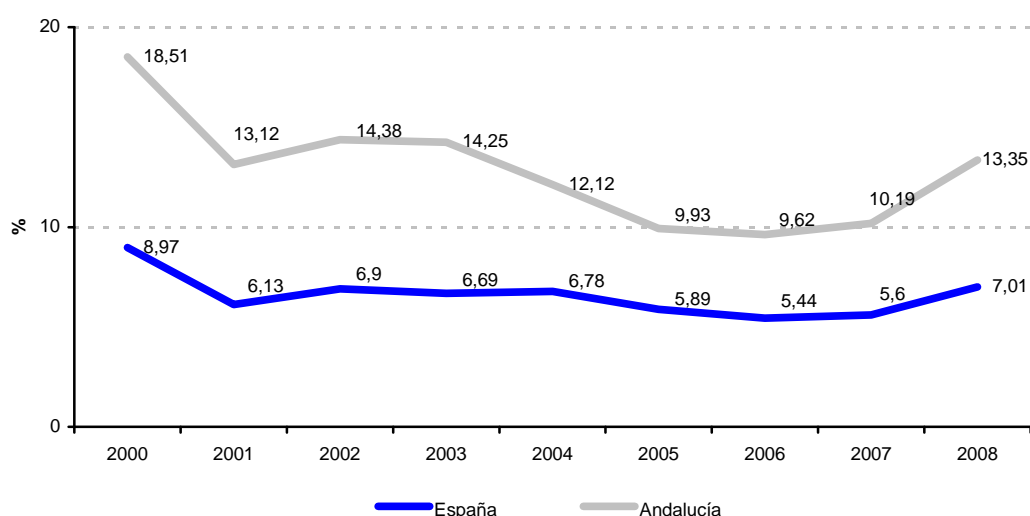
**Gráfico 34.** TASAS DE DESEMPLEO DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD, UE-27, UE-15 Y ESPAÑA, POR SEXO, 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

En cuanto a la evolución de la tasa de paro andaluza en los últimos años, ésta refleja una tendencia similar al del resto de España, aunque se observa el tradicional diferencial frente a los datos nacionales. Esta brecha se ha ido reduciendo durante los últimos años de crecimiento económico alcanzando el mínimo en 2005 (5,9% en España, frente al 9,9% en Andalucía). No obstante, a partir de 2008 con la llegada de las dificultades económicas comienza de nuevo a ampliarse la diferencia de tasas.

**Gráfico 35.** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PARO PARA MAYORES DE 55 AÑOS, EN PORCENTAJES, ESPAÑA Y ANDALUCÍA



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional (2009). Elaboración propia a partir de datos extraídos del EPA (INE).

Atendiendo a las diferencias de las tasas en función del sexo, se observa como de forma consecuente con los datos referentes a las tasas de actividad y empleo, la tasa de paro femenina de mayores de 55 años supera a la masculina tanto en el ámbito nacional como autonómico, aunque con un diferencial mucho mayor para Andalucía, concretamente siete puntos porcentuales.

Otro aspecto interesante a tener en cuenta sería el periodo de tiempo que llevan desempleadas las personas mayores de 55 años. Tal y como se puede observar en la siguiente tabla, existe una mayor tendencia al desempleo de larga duración cuanto más edad presenta la persona desempleada. Así, para los jóvenes europeos de 15-24 años, el periodo de entre uno y seis meses es el tiempo que en mayor medida tardarían en encontrar un empleo (un 41,7%). Por otra parte, alrededor de un 46,6% de los que tienen entre 25 y 49 tardan más de un año en encontrarlo, y este mismo tiempo invierten un 59,3% de los desempleados con más de 55 años. Para el



caso de España, en comparación con los resultados europeos, el porcentaje de desempleados entre 55 y 64 años que tarda más de un año en encontrar empleo, es de un 62,2% frente al 59,3% señalado anteriormente. Aproximadamente un 46% de los desempleados españoles menores de 49 años tarda ese mismo tiempo, porcentaje prácticamente similar al de los desempleados de la media de los 27 países miembros de la Unión Europea. Mientras que la diferencia entre los desempleados de 15-24 años para encontrar un nuevo empleo más allá de un año, es mayor para el caso de España en cinco puntos porcentuales que para los desempleados de la UE-27 (38,2% frente a 33%).

**TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE DESEMPLEADOS SEGÚN LA DURACIÓN DEL DESEMPLEO Y GRUPOS DE EDAD, UE-27 Y ESPAÑA, EN PORCENTAJES, 2012**

	UE-27			España		
	15-24	25-49	55-64	15-24	25-49	55-64
<b>Menos de 1 mes</b>	9,4%	7,1%	4,8%	7,1%	6,8%	3,2%
<b>Más de 1 mes y menos de 6 meses</b>	41,7%	29,4%	20,1%	37,6%	30,8%	18,5%
<b>Más de 6 meses y menos de 1 año</b>	14,7%	16,5%	15,6%	17,1%	16,5%	16,1%
<b>Más de 1 año</b>	33,0%	46,6%	59,3%	38,2%	45,9%	62,2%
<b>No iniciado/NC</b>	0,9	0,4	0	0	0	0
<b>Total</b>	99,7%	100%	99,8%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

Respecto al tipo de empleo que buscan estos desempleados mayores de 55 años, los datos coinciden para los casos europeos y español, de tal manera que la mayoría buscaría un empleo independientemente del tipo de jornada que éste tenga. No obstante, es bastante más elevado el porcentaje de los que optarían por encontrar un trabajo exclusivamente a tiempo completo. La idea de que el trabajo a tiempo parcial podría ir asociado en mayor medida a los trabajadores de mayor edad, parece desecharse con los datos recogidos en la siguiente tabla. La menor importancia que el trabajo a tiempo parcial representa en España, en comparación a Europa, se muestra no sólo para este tramo de edad, sino para todos los grupos de edad en general. Un aspecto que también podría resaltarse es el bajo porcentaje de desempleados que buscan un empleo exclusivamente por cuenta propia, lo que podría indicar la poca predisposición de los trabajadores europeos y españoles para dedicar sus últimos años de actividad al desarrollo de un empleo propio o autónomo.

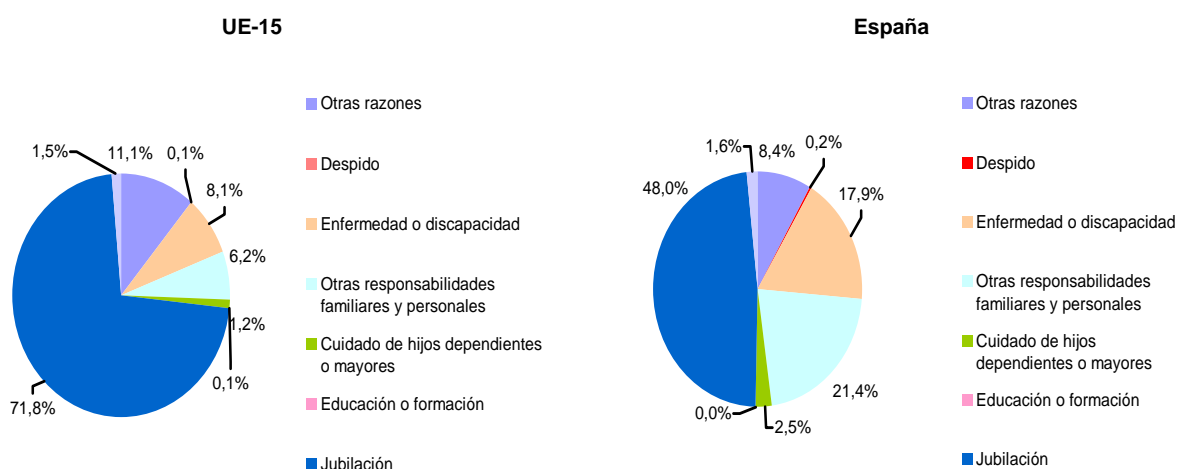
TABLA 6. DISTRIBUCIÓN DE DESEMPLEADOS DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD SEGÚN EL TIPO DE EMPLEO BUSCADO, UE-15 Y ESPAÑA, EN PORCENTAJES, 2012

Tipo de empleo	UE-15	España
Trabajo por cuenta propia	2,3%	2,3%
Trabajo a tiempo completo	23,7%	13,9%
Trabajo a tiempo parcial	3,9%	0,7%
Trabajo a tiempo completo o tiempo parcial	67,7%	82,7%
NS/NC	2,5	0,4
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

Por último, y en esta línea, podría resultar también interesante, dentro de la contextualización del mercado de trabajo para los mayores de 55 años, conocer la situación de inactividad que éstos pueden llegar a presentar. En la Europa de los quince, se contabilizan como inactivas alrededor de 23 millones de personas, de las cuales un 22% son españolas. Los motivos por los que las personas pasan a situación de inactividad son muy diversos pero es lógico pensar que en este grupo de edad específico, la mayor parte de las personas inactivas lo están por encontrarse ya jubiladas o retiradas. En España en el año 2007, del total de personas inactivas, un 48% lo era por jubilación, mientras que en Europa este motivo alcanzaba a cerca del 72% de la inactividad. Cabe resaltar que, en España, los motivos de discapacidad o enfermedad, junto con las responsabilidades familiares y personales, llevan a un 39% de las personas a una situación de inactividad, mientras que en Europa estos mismos motivos son aducidos por poco más del 14% de los inactivos.

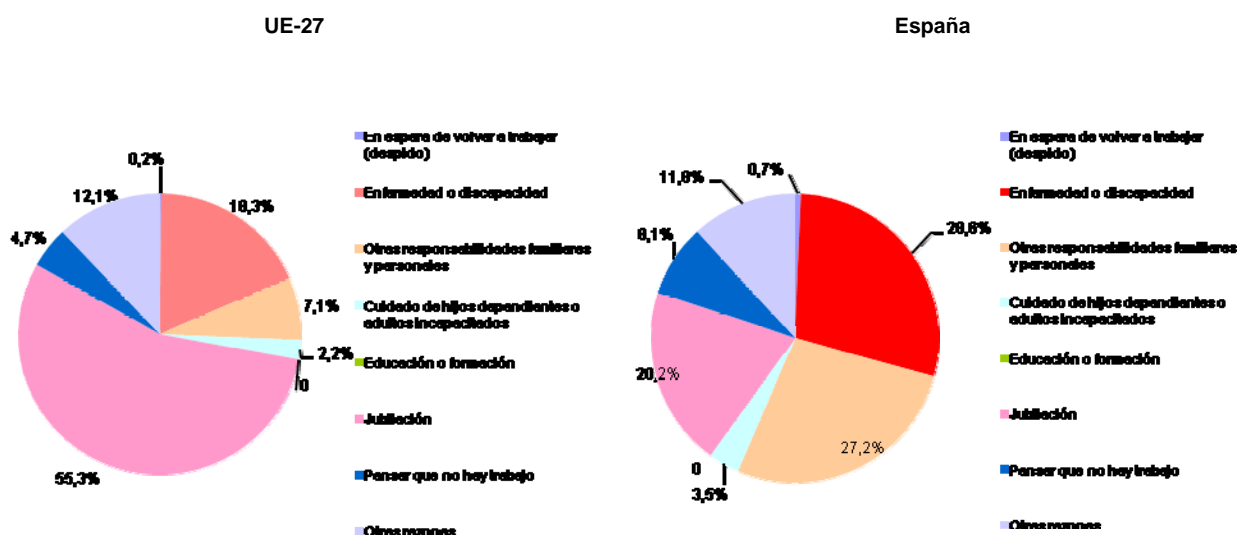
Gráfico 36. DISTRIBUCIÓN DE INACTIVOS DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD POR MOTIVO DE LA INACTIVIDAD, UE-15 Y ESPAÑA, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por “Transition from work into retirement” (2009) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

Para el caso de los países de la UE-27 y con datos del 2012, encontramos datos similares. Así, la mayor parte de las personas inactivas lo están por encontrarse ya jubiladas o retiradas. En España en el año 2012, del total de personas inactivas, un 28,6% lo era por jubilación frente a 55,3% en Europa. Cabe resaltar que, en España, los motivos de discapacidad o enfermedad, concentran casi el 30% de los inactivos frente al 18% en Europa. De la misma manera, las responsabilidades familiares y personales llevan a un 27,2% de españoles a una situación de inactividad, mientras que en Europa este motivo lleva a sólo el 7% de las personas a la inactividad. Finalmente, un motivo que casi duplica su porcentaje en España es pensar que no hay trabajo (8,1% frente a 4,7%).

**Gráfico 37.** DISTRIBUCIÓN DE INACTIVOS DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD POR MOTIVO DE LA INACTIVIDAD, UE-27 Y ESPAÑA, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

#### 4.1.2.3. LA POBLACIÓN ACTIVA DE EDAD AVANZADA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN

Conocer las ramas de actividad en las que desarrollan su actividad los ocupados de mayor edad, puede aproximarnos a los sectores más proclives a experimentar los efectos o consecuencias del actual debate sobre la prolongación de la vida laboral. Las ramas de actividad<sup>98</sup> donde se sitúa un mayor porcentaje de empleados de más edad tanto en la Europa de los 27 como en España son las *actividades manufactureras, el comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor*, junto con las *actividades inmobiliarias, de alquiler y administrativas*. No obstante, se observan algunas diferencias, ya que, mientras los datos comunitarios muestran una mayor importancia tanto de las *actividades sanitarias y de servicios sociales* como de la *educación*<sup>99</sup>, en España es la *construcción* una de las ramas de actividad con mayor valor. Se trata de un sector clave y el de mayor dinamismo para la economía española en los últimos diez años, aunque desde el año 2007 se observa un decrecimiento del empleo tanto en el sector de la construcción como en el mercado inmobiliario en general.

Le sigue en porcentaje de empleados de más edad, el grupo denominado *Otros* en el que se encuadran ramas de actividad menos representativas de importancia media como *Agricultura, Administración Pública y Construcción*, en el caso de

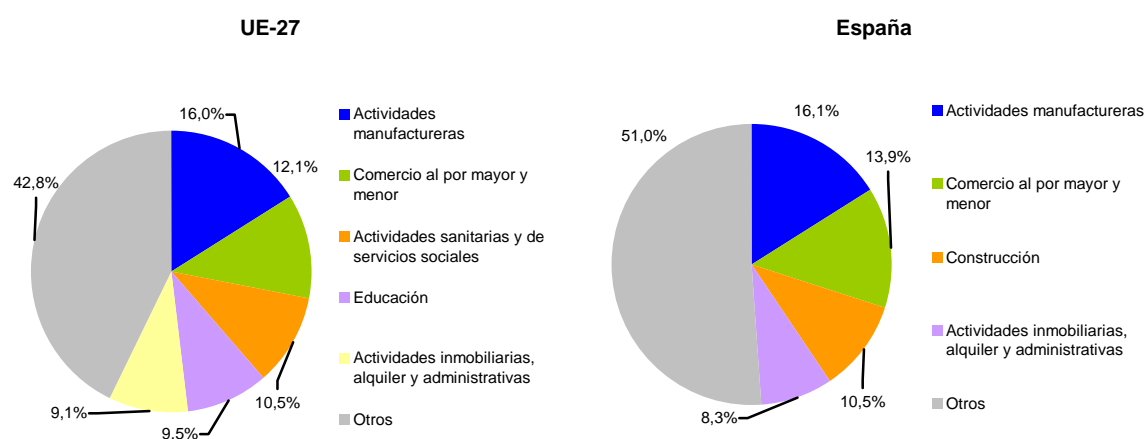
---

<sup>98</sup> Según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas NACE Rev. 1.1 que publica Eurostat, A: Agricultura, caza y silvicultura; B: Pesca; C: Minería e Industrias Extractivas; D: Industria Manufacturera; E: Suministro de electricidad, gas y agua; F: Construcción; G: Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; H: Hostelería; I: Transporte, almacenamiento y comunicación; J: Intermediación Financiera; K: Actividades Inmobiliarias, de alquiler y administrativas; L: Administración Pública y defensa; M: Educación; N: Actividades sanitarias y de servicios sociales; O: Otras actividades sociales y servicios personales; P: Actividades de los hogares; Q: Actividades de organizaciones y organismos territoriales.

<sup>99</sup> Según datos del INE (2006) el personal docente mayor de 55 años en las Universidades públicas representa el 21,0% del total. Las personas docentes de entre 55 a 59 años alcanzan el 11,3%; las de entre los 60 y 64 años, el 6,7%; y las mayores de 65 años, el 3,0%. Las mujeres representan el 24,6% del total de personal docente mayor de 55 años en la Universidad Pública. Por tramos de edad, están representadas en todas las categorías, aunque su mayor peso lo registran en el tramo de entre 55 y 65 años (28%). Un total de 434 mujeres mayores de 65 años sigue en activo en la Universidad Pública (el 15,9% del total de personas mayores de 65 años). En conjunto, las mujeres mayores de 55 años representan el 14,6% del total de mujeres docentes en la Universidad.

Europa, y en el caso de España, *Educación, Administración Pública*<sup>100</sup>, *Agricultura, Sanidad y Hostelería*. Finalmente, las ramas de actividad en las que en menor medida participan los trabajadores de más de 55 años en Europa serían aquellas relacionadas con la *Hostelería, Intermediación Financiera* y las *Actividades de los Hogares*; y en España son la *Intermediación Financiera, los Suministros de electricidad, gas y agua* y las actividades relacionadas con la *Pesca*.

**Gráfico 38.** EMPLEADOS DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD, UE-27 Y ESPAÑA, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2009) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

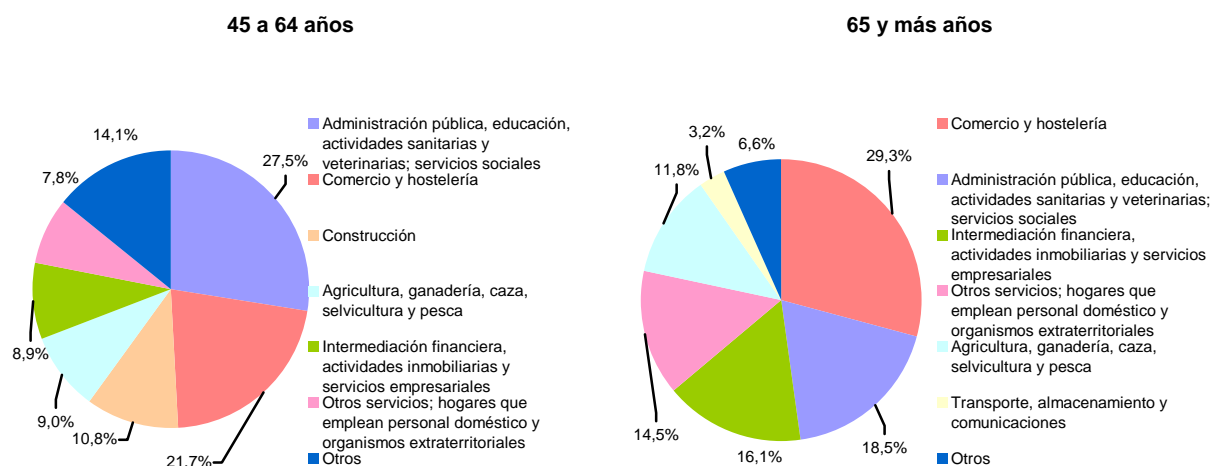
En Andalucía, se pueden llevar a cabo dos observaciones diferentes según el grupo de edad que se analice. Si se observa qué sectores ocupan las personas de 45 a 64 años, es decir, aquéllos que se encuentran en una edad más o menos cercana a la

<sup>100</sup> El porcentaje de personas mayores de 50 años que trabajan en la Administración General del Estado asciende al 38,9%, siendo las personas con edades comprendidas entre los 50 y 59 años las más representadas (78,1% del total de mayores de 50). Por tramos de edad, las personas menores de 50 años representan el 61,1% del conjunto total de personas trabajadoras en la Administración Central. Las de 50 a 59 años (30,4%) constituyen un grupo cuatro veces superior al de las personas de 60 a 64 (7,5%). Solamente el 1% cuenta con más de 65 años. Por Ministerios, las personas mayores de 50 años superan el 50% de la plantilla en Agricultura, Pesca y Alimentación (58%), Vivienda (56,9%), Fomento (53,9%) y Sanidad y Consumo (53%). Por su parte, los Ministerios con menos de un 35% de personas mayores de 50 años en sus plantillas son Economía y Hacienda (34%), Educación (32,7%) e Interior (26,9%). La representación de las personas de entre 60 y 64 años en la Administración General se mueve en una horquilla del 4,3% al 17% y las personas mayores de 65 años, en un intervalo del 0,2% al 3,9%. Los Ministerios con menos del 1% de personas mayores de 65 años en su plantilla son Defensa (0,2%), Interior (0,4%), Trabajo y Asuntos Sociales (0,7%), Presidencia (0,8%) y Economía y Hacienda (0,9%), (Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, 2006).

de jubilación, son principalmente los relacionados con la Administración Pública, Educación, Actividades Sanitarias y Servicios Sociales los que mayor porcentaje absorben, con un 27,5%. A éstos les siguen de cerca las ramas de actividad vinculadas al Comercio y a la Hostelería. Y, por último, se encuentran menos representados en sectores como los Transportes y las Telecomunicaciones, las Industrias de Alimentación, las Industrias Extractivas y la Construcción de Maquinaria, los cuales suponen conjuntamente algo más de un 14% y se engloban en la categoría denominada Otros.

Sin embargo, se observa un cierto cambio en los sectores de actividad si el grupo de edad considerado es el que supera los 65 años de edad, es decir, más allá de la edad legal de jubilación. En este caso, es el sector del Comercio y Hostelería el que ocupa la primera posición, seguido de los relacionados con la Administración Pública, Educación, Actividades Sanitarias y Servicios Sociales. Estas ramas de actividad son, por tanto, las que concentran una mayor proporción de trabajadores de más de 65 años, seguidas de otras como la Intermediación Financiera, Actividades Inmobiliarias y Servicios Empresariales u Otros Servicios; hogares que emplean personal doméstico y organismos extraterritoriales.

**Gráfico 39.** OCUPADOS DE 45 A 64 AÑOS Y DE 65 Y MÁS AÑOS SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD, ANDALUCÍA, EN PORCENTAJES, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de IEA. Explotación de la EPA del INE, (2009).

Si se analizan las ocupaciones que desempeñan estos trabajadores de mayor edad, se comprueba que, de cada 100 empleados de más de 55 años en la Europa de los 27, más de un 20% son *Profesionales científicos e intelectuales* y *Técnicos y profesionales de nivel medio*. En un segundo grupo se situarían aquellos *Oficiales, operarios y artesanos*, junto a los *Directivos de empresas y de las Administraciones*

*Públicas y a los Trabajadores no cualificados.* En el grupo *Otros* se encuadran el resto de ocupaciones con menor representación, los *Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y comercio*, junto a otras del tipo *Administrativos, Operadores de instalaciones y máquinas*, y los *Trabajadores cualificados en agricultura y pesca*.

Los datos que se presentan para España, reflejan algunas divergencias con los europeos. Las primeras posiciones las ocupan los *Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas*, y los *Trabajadores no cualificados*. Ello podría indicar que un alto porcentaje de los trabajadores de mayor edad en España desempeñan funciones u ocupan puestos de trabajos de menor especialización o cualificación relacionados con oficios artesanos. Sin embargo, en un segundo grupo aparecen ocupaciones de mayor cualificación relacionadas con la *Dirección de las empresas y de las Administraciones Públicas* junto a *Profesionales científicos e intelectuales*, y a *Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y comercio*. En el grupo *Otros* y, por lo tanto, de los menos representados, se encuentran ocupaciones como *Técnicos y profesionales de nivel medio, Operadores de instalaciones y máquinas, Administrativos*, y *Trabajadores cualificados en agricultura y pesca*, las cuales coinciden en su mayoría con las mostradas en los datos europeos.

La situación profesional de las personas activas de más de 50 años presenta diferencias notables con la de la media de la población total. Además, los 65 años son también un claro punto de diferenciación en el grupo de activos mayores de 50 años. Así, la población activa de entre 55 y 59 años se ubica en la categoría de trabajador/a por cuenta propia con mayor frecuencia que la población total, especialmente en la categoría de empresario/a. Otras categorías tienen también una mayor presencia en este grupo de edad, como asalariado/a del sector público (17,2% frente a 13,9% en la población total) o de desempleado/a, especialmente desempleado de más de 1 año (3,5% frente a 2,4% de media). Mientras que, a partir de los 65 años, las personas que permanecen activas laboralmente se ubican mayoritariamente en la categoría de trabajador por cuenta propia, tendencia más marcada incluso a partir de los 70 años (casi el 50% de los activos laborales son empresarios/as, con o sin asalariados/as). Así mismo, los resultados detallados por sexo indican que en términos generales, la situación profesional de las mujeres mayores de 55 años activas laboralmente es similar a la de los hombres, pero con tendencias más acusadas, es decir, con un mayor peso del empleo por cuenta propia y del desempleo (INE, 2006).

**Gráfico 40. EMPLEADOS DE 55 A 64 AÑOS DE EDAD SEGÚN OCUPACIONES<sup>101</sup>, UE-27 Y ESPAÑA, 2007**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2009) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

Atendiendo a las ocupaciones, que en mayor medida, desempeñan los trabajadores de mayor edad en Andalucía, la situación también difiere cuando se considera el grupo de 45 a 64 años respecto al de más de 65. Así, los ocupados de entre 45 y 64 años se concentran, sobre todo, en categorías de *trabajadores no cualificados*, además de *artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, construcción y minería*, junto con los *trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio*, los cuales suponen conjuntamente un 48,5% del total de ocupados de este grupo de edad.

El resto de ocupaciones identificadas con un mayor nivel de cualificación, como *los técnicos y profesionales científicos e intelectuales, dirección de empresas y de la Administración Pública, y los técnicos y profesionales de apoyo* presentan menores porcentajes de ocupación. En este sentido, parece no existir una correspondencia directa entre los sectores o ramas de actividad que ocupan los trabajadores de entre 45 y 64 años con las ocupaciones o categorías que éstos desempeñan. Por tanto, aunque un importante porcentaje pertenece a sectores como la

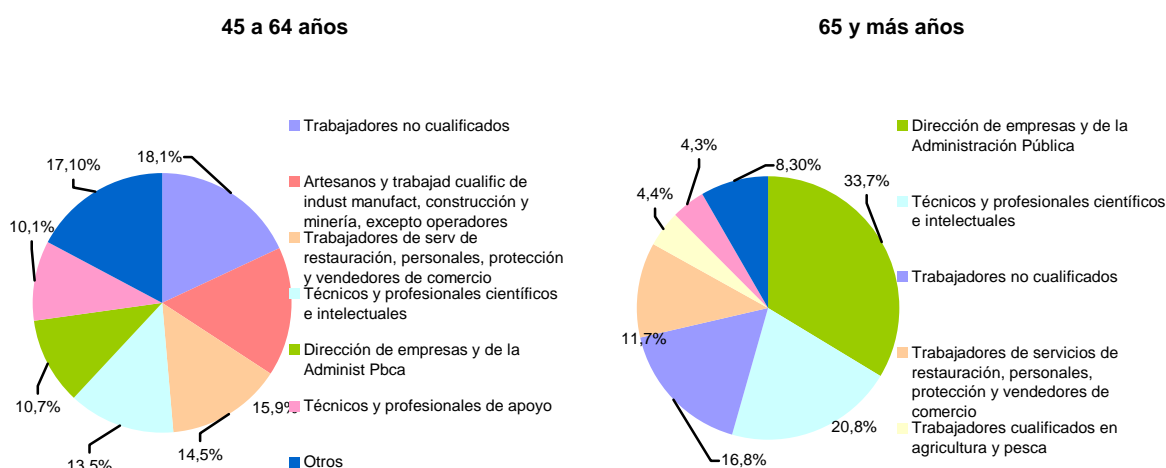
<sup>101</sup> Según el Código Nacional de Ocupaciones ISCO 88 que publica Eurostat, 1: Dirección de empresas y Administraciones Públicas; 2: Profesionales científicos e intelectuales, 3: Técnicos y profesionales de nivel medio, 4: Administrativos, 5: Trabajadores de los servicios de restauración, personales protección y comercio, 6: Trabajadores cualificados en agricultura y pesca, 7: Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, 8: Operadores de instalaciones y máquinas, y montadores, 9: Trabajadores no cualificados, 0: Fuerzas Armadas.



*Administración Pública, Educación, Actividades Sanitarias y Servicios Sociales*, presentan ocupaciones con menor cualificación como las que se acaban de mencionar.

Esto, sin embargo, no sucedería para el grupo de mayores de 65 años, donde sí se observa una cierta relación entre los sectores y las ocupaciones de estos trabajadores. Así, son los puestos de trabajo relacionados con la *dirección de empresas y la Administración Pública*, junto con los *técnicos y profesionales científicos e intelectuales* las profesiones que emplean a más de un 54% de los ocupados mayores de 65 años de Andalucía. Estas ocupaciones se caracterizan además por requerir una elevada cualificación. De esta manera, aunque las personas mayores de 65 años también se encuentren representadas en ocupaciones con una menor cualificación, las que mayor porcentaje muestran, tal y como se ha afirmado, son las de un nivel de cualificación superior.

**Gráfico 41.** OCUPADOS DE 45 A 64 AÑOS Y DE 65 Y MÁS AÑOS SEGÚN OCUPACIONES, ANDALUCÍA, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del EPA (INE), (2009).

Las profesiones en las que en mayor medida puede plantearse la prolongación de la vida laboral se corresponden con aquellas ocupaciones en las que no se requiere capacidad física para su desempeño. De esta manera, los empleos relacionados con la capacidad intelectual, en los que el factor edad juega un papel positivo en la trayectoria laboral beneficiando al trabajador, son más proclives a la prolongación de la vida laboral, esto es, al mantenimiento del empleo en edades avanzadas.



## **CAPÍTULO 4.2.**

### **FACTORES SOCIOLABORALES DETERMINANTES DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y/O DE LA JUBILACIÓN**



Las características de la vida laboral, son aspectos claves a tener en cuenta en la valoración de la actitud de un trabajador ante la jubilación y/o la prolongación de la vida laboral, ya que sin duda, pueden incidir tanto en su deseo de acceder cuanto antes a la jubilación o a su predisposición a mantenerse en el mercado de trabajo más allá de la edad de retiro legal. Hemos apuntado que para referirnos al tiempo de trabajo hemos de hablar simultáneamente de relaciones laborales, de organización del trabajo, de modelos de desarrollo y protección social, de proyectos vitales y modelos de consumo, de distribución de la renta, de la construcción social de la edad, de las condiciones socioeconómicas y laborales, de aspectos jurídicos, etc. Y para que ello sea comprensible, el debate se ha de situar en el escenario que conforman varios procesos interrelacionados, el sociodemográfico, el laboral y el económico, así como en los discursos y percepciones procedentes de los distintos ámbitos contextuales que configuran la realidad.

Así mismo, en las condiciones socioeconómicas actuales, el resultado de una política de reducción o ampliación del tiempo laboral dependerá en gran medida de la existencia de un compromiso previo entre empresas, trabajadores y administración pública que garantice además el interés particular, el bienestar y la protección del sujeto. Así pues, no considerar las heterogéneas “restricciones” (reducción de competitividad, de habilidades y competencias profesionales, falta de adaptabilidad y formación, incrementos de costes excesivos, etc.) con las que se enfrentan las empresas, puede convertir el impacto con esta política en el efecto contrario al deseado: la destrucción de empleo y, por tanto, la reducción de la población activa empleada de más edad. Y lo mismo puede ocurrir si se prescinde de las percepciones y actitudes de la población trabajadora sobre su elección del tiempo de trabajo dada la diversidad de trayectorias y condiciones laborales y personales existentes (la discriminación laboral por razón de edad, las condiciones y requerimientos laborales, etc.). Ello puede determinar los resultados obtenidos y poner en cuestión la legitimidad de las medidas o los intereses por las que se diseñaron.

En esta línea, hemos precisado que sí la Estrategia Renovada de Lisboa vincula la prolongación de la vida activa a un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, inevitablemente, persigue maximizar la capacidad del individuo a través de su participación activa y laboral a lo largo de todas y cada de las etapas del ciclo vital. Por tanto, este objetivo general implica no sólo garantizar que la población trabajadora permanezca en activo a medida que envejece, manteniendo así la participación laboral de los trabajadores de mayor edad, sino también la actividad laboral de la población trabajadora joven y adulta. Así mismo, sí dicha Estrategia contempla un planteamiento dinámico basado en la prevención de la disminución progresiva de las competencias que tiene lugar a medida que transcurre la carrera laboral de los trabajadores, para aumentar así las posibilidades de que éstos permanezcan más tiempo en activo, ¿qué ocurre cuando se carece de estas competencias o cuando no se puede garantizar que éstas puedan aplicarse en el puesto de trabajo? El incremento de los niveles de formación y la mejora de las condiciones laborales pueden convertirse en instrumentos eficaces para alcanzar este objetivo, siempre que se asegure la disponibilidad y calidad de empleo. De igual manera, puesto que el atractivo general de un empleo depende de varios factores, tales como: remuneración, condiciones de trabajo, salud y seguridad, etc.; los poderes públicos y el empresariado no sólo deben considerarlos sino, en la práctica, afrontarlos.

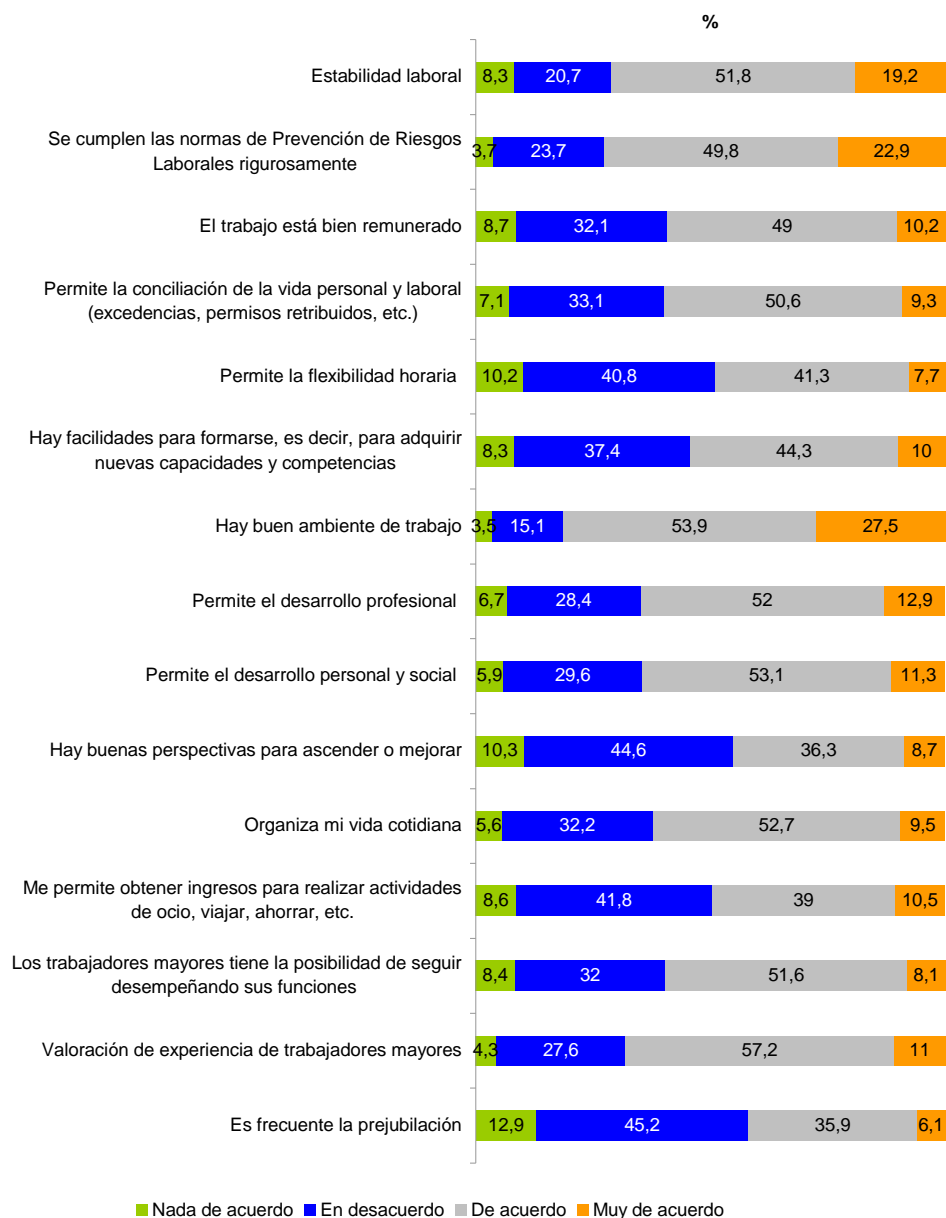
En este capítulo, partiremos de la primera acción-objetivo, *fomento de las condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo*, como condición necesaria para implementar medidas dirigidas a la prolongación de la vida laboral. Consideramos que no todas las actividades laborales reúnen las condiciones necesarias y propicias que permitan optar por la continuidad de la actividad laboral en edades avanzadas, máxime cuando la Estrategia alude al incremento de la formación y mejora de las condiciones y calidad del trabajo, características asociadas sólo a determinadas actividades laborales. Luego, la decisión sobre la continuidad laboral a edades avanzadas vendría determinada por las condiciones laborales que caracterizan el tipo de ocupación que se desempeñe, siendo la edad, factor clave en beneficio de la trayectoria laboral o, todo lo contrario, en su perjuicio. Pero, además, y en relación con la tercera acción-objetivo, *la modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la permanencia en el mismo, y disuadir del retiro anticipado*, planteamos la necesidad de corroborar si dichos sistemas de protección garantizan una completa adecuación social a toda persona independientemente de la trayectoria y tipo de actividad laboral que desempeñe o haya desempeñado.

Vamos a aproximarnos a estos aspectos para comprobar hasta que punto son determinantes a la hora de optar por el retiro laboral o por el mantenimiento en el mercado de trabajo en un escenario hipotético de decisión. Para ello, analizaremos, entre otros, los datos obtenidos en la encuesta del IDR (2009), en la que se introdujo una serie de preguntas orientadas a obtener información sobre la trayectoria profesional de las personas encuestadas, con el objetivo de definir unos perfiles profesionales básicos en función de diferentes criterios: condiciones laborales y características de la ocupación, estabilidad laboral, trayectoria ocupacional (mantenimiento o no de la misma ocupación), requerimientos de las ocupaciones, desarrollo profesional y personal (cumplimiento de expectativas), etc. A continuación se analizan las respuestas obtenidas a cada una de estas cuestiones.

#### **4.2.1. CONDICIONES DE TRABAJO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS OCUPACIONES LABORALES**

Las condiciones de trabajo y las características de la ocupación desempeñada pueden influir en la actitud y percepción que los trabajadores tienen sobre la prolongación de su vida laboral y/o su jubilación. La encuesta del IDR (2009) ha abordado esta cuestión a través del grado de acuerdo o desacuerdo con diversas afirmaciones relativas a las condiciones laborales y aspectos caracterizadores de la relación laboral. Éstas pueden encuadrarse en tres ámbitos de interés: condiciones laborales; posibilidades de desarrollo personal y profesional; y finalmente, la situación de los trabajadores de más edad en la empresa.

**Gráfico 42. CONDICIONES LABORALES Y CARACTERÍSTICAS DE LA OCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN ACTIVO ENCUESTADA**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

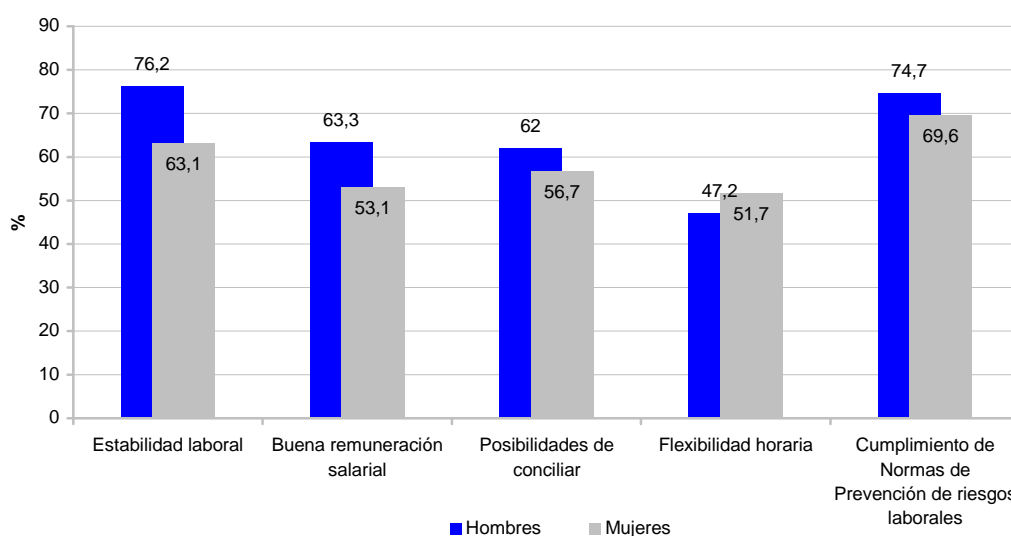
En relación con las *condiciones laborales*, lo más destacable es el hecho de que más del 70% de los encuestados considere que tiene estabilidad laboral en su trabajo y que en éste se cumplen rigurosamente las normas de prevención de riesgos laborales. Desciende el grado de acuerdo a un 60% en la valoración positiva de la



remuneración y de las posibilidades que le ofrece su trabajo para conciliar la vida personal y laboral. El aspecto menos valorado dentro de este ámbito, está relacionado con la flexibilidad horaria, sólo la mitad de los encuestados considera que su ocupación permite dicha flexibilidad.

Si la percepción de las condiciones laborales de los encuestados se analiza en función de variables básicas como edad, sexo, y nivel formativo, se advierten algunos matices diferenciadores. Así, la estabilidad laboral se percibe de forma distinta en función de la edad; en concreto, el grado de acuerdo con este aspecto asciende desde el 67% de aquellos encuestados con edades comprendidas entre los 35 y 45 años hasta el 77% de los trabajadores con más de 55 años. Atendiendo al sexo, destacan fundamentalmente las diferencias entre hombres y mujeres en la percepción de la estabilidad laboral y la remuneración salarial vinculada a su puesto de trabajo. Mientras que un 76,2% de los hombres considera que tiene estabilidad laboral, este porcentaje disminuye al 63,1% en el caso de las mujeres. Las diferencias se manifiestan de la misma forma en lo que respecta a la remuneración salarial con el 63,3% de hombres que considera que su trabajo está bien remunerado, frente al 53,1% de las mujeres. Para el resto de cuestiones (posibilidad de conciliación familiar, flexibilidad horaria y cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales), si bien existen diferencias entre la valoración de hombres y mujeres, éstas son más leves, rondando los 4 puntos porcentuales entre ambos sexos.

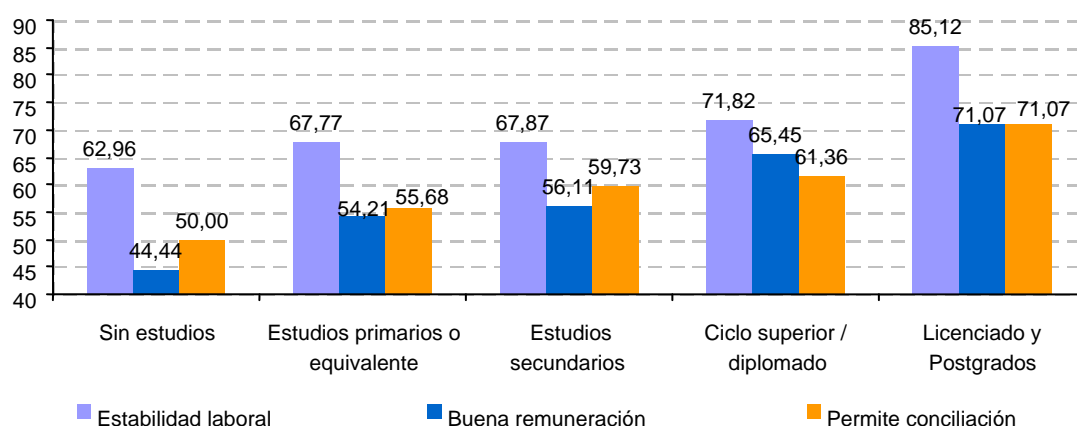
**Gráfico 43.** VALORACIÓN DE CONDICIONES LABORALES EN FUNCIÓN DEL SEXO (% DEL GRADO DE ACUERDO)



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Respecto al nivel de estudios, las diferencias más destacables hacen referencia a la percepción sobre la estabilidad laboral, la flexibilidad horaria y las posibilidades de conciliación laboral y familiar, advirtiéndose un incremento del acuerdo en estos aspectos a medida que se incrementa la formación. Quizás la divergencia más destacable se produce en la valoración de la estabilidad laboral de la ocupación, pasando del 62,9% de encuestados sin estudios que considera que disponen de estabilidad laboral, al más del 85% en el caso de los licenciados y postgrados.

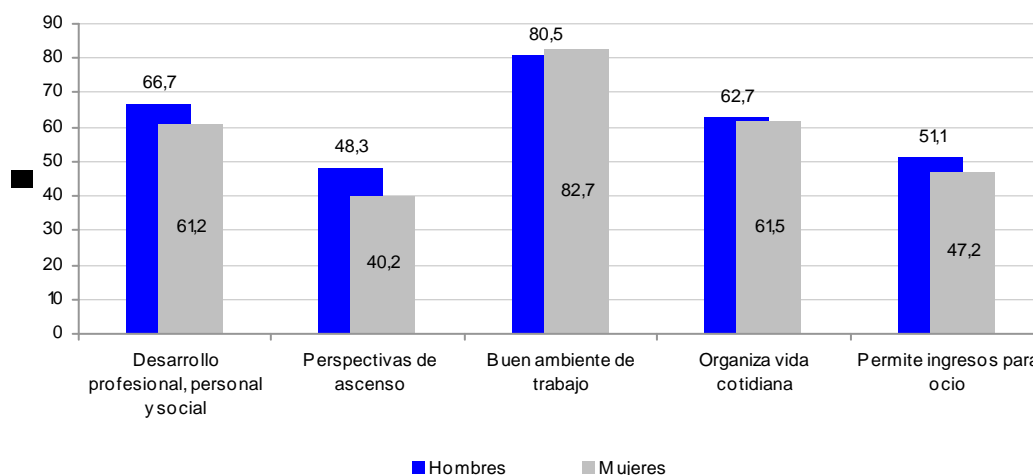
**Gráfico 44.** VALORACIÓN DE CONDICIONES LABORALES EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE ESTUDIOS. (% DEL GRADO DE ACUERDO)



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

En cuanto al *desarrollo personal y profesional* en el ámbito laboral, más del 80% de la población en activo encuestada considera que tiene un buen “ambiente de trabajo” y que su trabajo les permite un desarrollo profesional, personal y social en el 65% de los casos. Sin embargo, sólo el 45% considera que su empleo le ofrece buenas perspectivas de ascender o mejorar profesionalmente. En este sentido, se pueden destacar dos aspectos susceptibles de analizarse de forma conjunta con algunos de los estudiados en el ámbito de las condiciones de trabajo. El primero de ellos, hace referencia al papel del trabajo en la vida diaria de los encuestados, ya que si bien, un porcentaje significativo de los encuestados (59,8%) considera que su trabajo les permite conciliar su vida personal y laboral, un porcentaje algo superior (62,1%) considera que en torno a él organiza su vida cotidiana. El segundo aspecto hace referencia a la remuneración salarial, puesto que, si como se destacó anteriormente, casi el 60% de los encuestados consideraba que su trabajo estaba bien remunerado, sólo el 50% considera que la remuneración por su trabajo les permite realizar actividades de ocio o ahorrar.

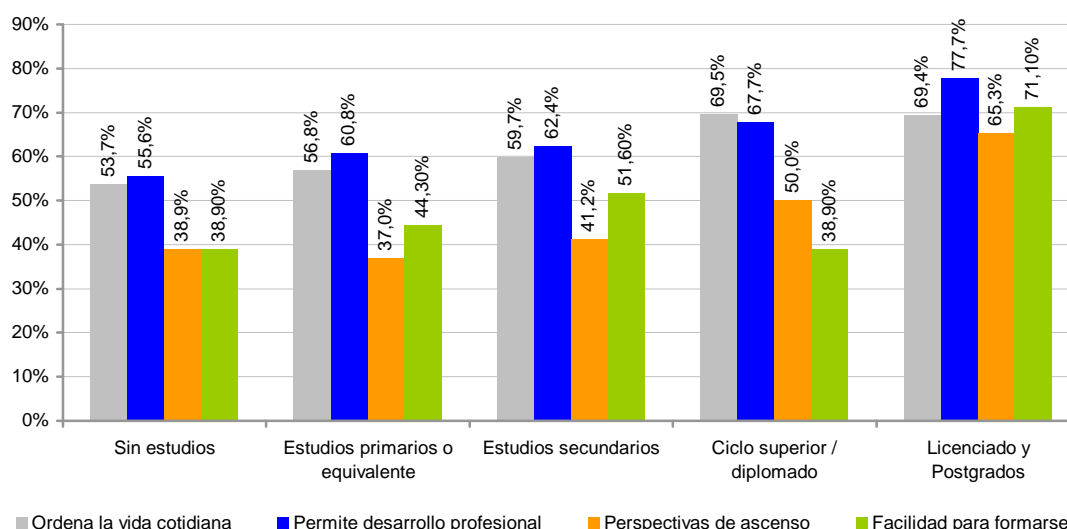
**Gráfico 45. VALORACIÓN DE POSIBILIDADES DE DESARROLLO PROFESIONAL Y PERSONAL SEGÚN SEXO (% DE GRADO DE ACUERDO)**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Si se atiende al sexo de los encuestados, tan sólo se observan diferencias en la percepción de dos aspectos: las posibilidades de desarrollo profesional, personal y social (66,7% de acuerdo de hombres frente al 61,2% de las mujeres); y, sobre todo, en lo que respecta a las perspectivas de ascenso y promoción (48,3% de hombres frente al 40,2% de mujeres). Así mismo, y en relación con el nivel de estudios de los encuestados, destaca la posibilidad de desarrollo profesional que ofrece el puesto de trabajo y las posibilidades de formación. Estos aspectos son interesantes debido a los efectos que pueden tener en el nivel de adaptabilidad de un trabajador a los cambios en los requerimientos productivos y, por tanto, a sus posibilidades de seguir desempeñando su trabajo a una edad avanzada. Por su parte, la edad no parece que incida en las valoraciones de los encuestados sobre los aspectos formativos, destacando, en este sentido, y en contra de lo que se pueda concebir desde la óptica empresarial, que los trabajadores de mayor edad no tienen percepciones distintas a los más jóvenes sobre sus posibilidades de formación.

**Gráfico 46. VALORACIÓN DE POSIBILIDADES DE DESARROLLO PROFESIONAL Y PERSONAL SEGÚN NIVEL FORMATIVO (% DE GRADO DE ACUERDO)**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

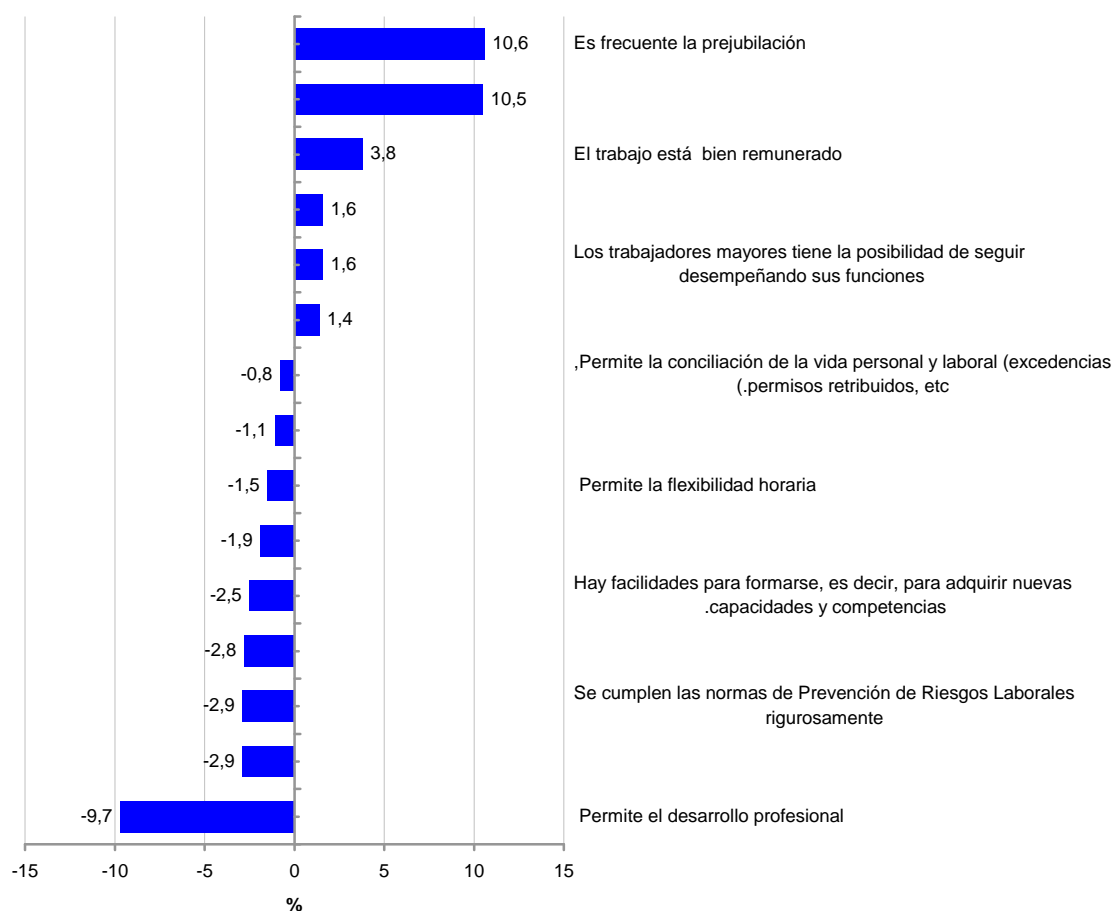
Con respecto a la situación de los trabajadores de más edad, el 60% de los activos encuestados considera que éstos en sus empresas tienen la posibilidad de seguir desempeñando sus funciones, e incluso, el 68% cree que se valora positivamente la experiencia de este colectivo. Por último, casi el 48% de los encuestados afirma que en su actual empresa es frecuente la prejubilación. Así mismo, se comprueba que estas opiniones no varían al atender a las variables sexo, edad y nivel de estudios.

También puede ser de interés contrastar las similitudes y diferencias en las percepciones mostradas por la población en activo y por la población jubilada. En el siguiente gráfico se aborda este análisis, y para ello se han calculado las diferencias (en puntos porcentuales) entre ambos grupos sobre el grado de acuerdo y/o desacuerdo sobre determinadas cuestiones. Los aspectos más destacables se centran en la frecuencia de las prejubilaciones y en la estabilidad laboral, ya que los jubilados consideran que estos aspectos caracterizaban su última ocupación en 10 puntos porcentuales más que la población activa. Por tanto, se deduce que han descendido las prejubilaciones, mientras que existe mayor inestabilidad laboral.

Otra diferencia en las percepciones, (aproximadamente 4 puntos porcentuales), se produce en la remuneración salarial; los trabajadores ya retirados tienen percepciones más positivas sobre la estabilidad laboral y sobre la remuneración que los trabajadores actualmente en activo. Mientras que percibían en menor medida

posibilidades de desarrollo profesional en sus antiguos empleos que los que actualmente están en activo.

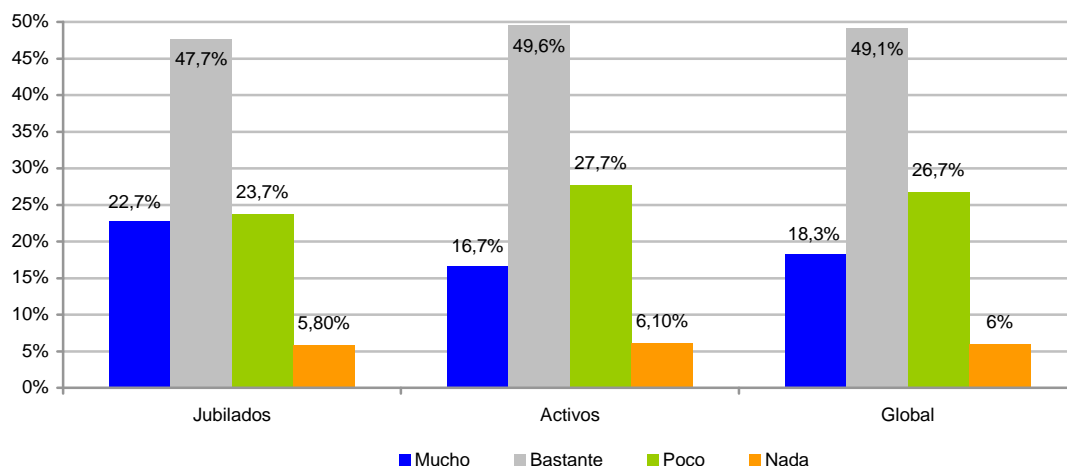
**Gráfico 47.** DIFERENCIAS EN EL GRADO DE ACUERDO SOBRE LAS CONDICIONES LABORALES ENTRE LA POBLACIÓN JUBILADA Y LA POBLACIÓN ACTIVA



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Otra cuestión de interés para la valoración de la situación laboral, y que sin duda determina la predisposición a prolongar la vida laboral, es el cumplimiento de las expectativas laborales de un trabajador. La mayor parte de los encuestados (67,4%) considera que su empleo (actual para activos, último para la población jubilada), satisface bastante o mucho sus expectativas laborales. Si se desagregan las respuestas diferenciando la valoración dada por la población activa y por la población jubilada, se advierte una mayor satisfacción por parte de la población jubilada, aunque las diferencias no son muy significativas.

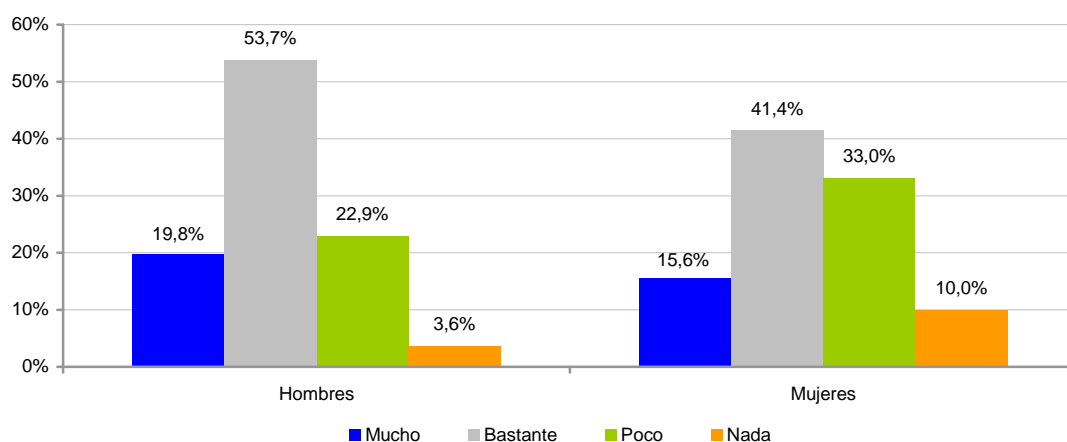
**Gráfico 48. CUMPLIMIENTO DE EXPECTATIVAS LABORALES DE LOS ENCUESTADOS**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Sí existen diferencias notables en función del sexo de los encuestados. Concretamente, las mujeres suelen ver cumplidas en menor medida sus expectativas laborales (el 43% considera que su trabajo no cumple sus expectativas, mientras que en el caso de los hombres este porcentaje se reduce al 26,5%). Esta falta de cumplimiento de las expectativas laborales para el caso de las mujeres, puede deberse a las diferencias en las condiciones laborales respecto a los hombres, que como se ha destacado en párrafos anteriores se concreta en una menor estabilidad laboral, menor remuneración y menor posibilidad de ascender y desarrollarse profesional.

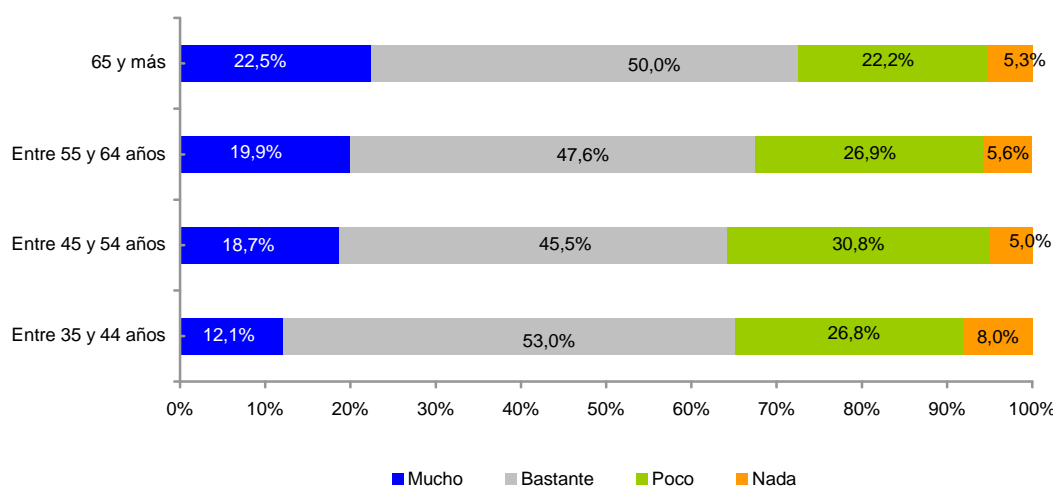
**Gráfico 49. CUMPLIMIENTO DE EXPECTATIVAS LABORALES SEGÚN SEXO**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

También se aprecia cierta relación entre la edad y el cumplimiento de las expectativas laborales, siendo los encuestados de mayor edad los que consideran que sus empleos cubren en mayor medida sus expectativas profesionales.

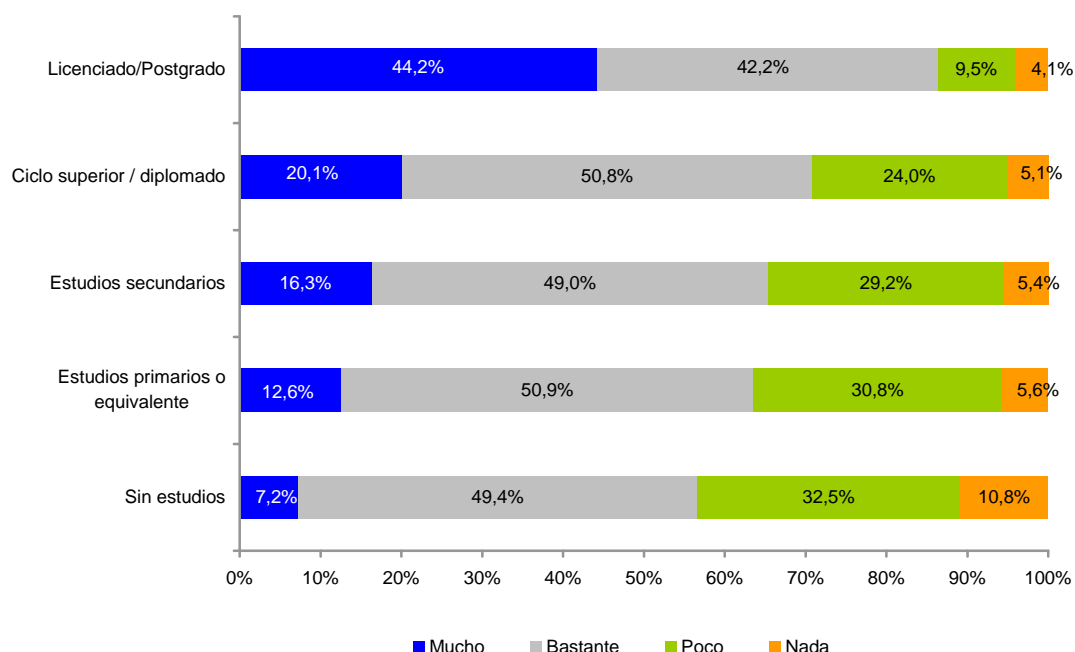
**Gráfico 50. CUMPLIMIENTO DE EXPECTATIVAS LABORALES SEGÚN GRUPOS DE EDAD**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Resultados similares pueden obtenerse si se realiza el análisis en función del nivel formativo de los consultados. Aquellos con mayor nivel formativo, manifiestan de forma mayoritaria (86,4%) que su empleo cubre “mucho” o “bastante” sus expectativas laborales. Este porcentaje se reduce progresivamente a medida que desciende el nivel de estudios, situándose el nivel más bajo de satisfacción en los encuestados que no tienen estudios (65%).

**Gráfico 51. CUMPLIMIENTO DE EXPECTATIVAS LABORALES SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS**



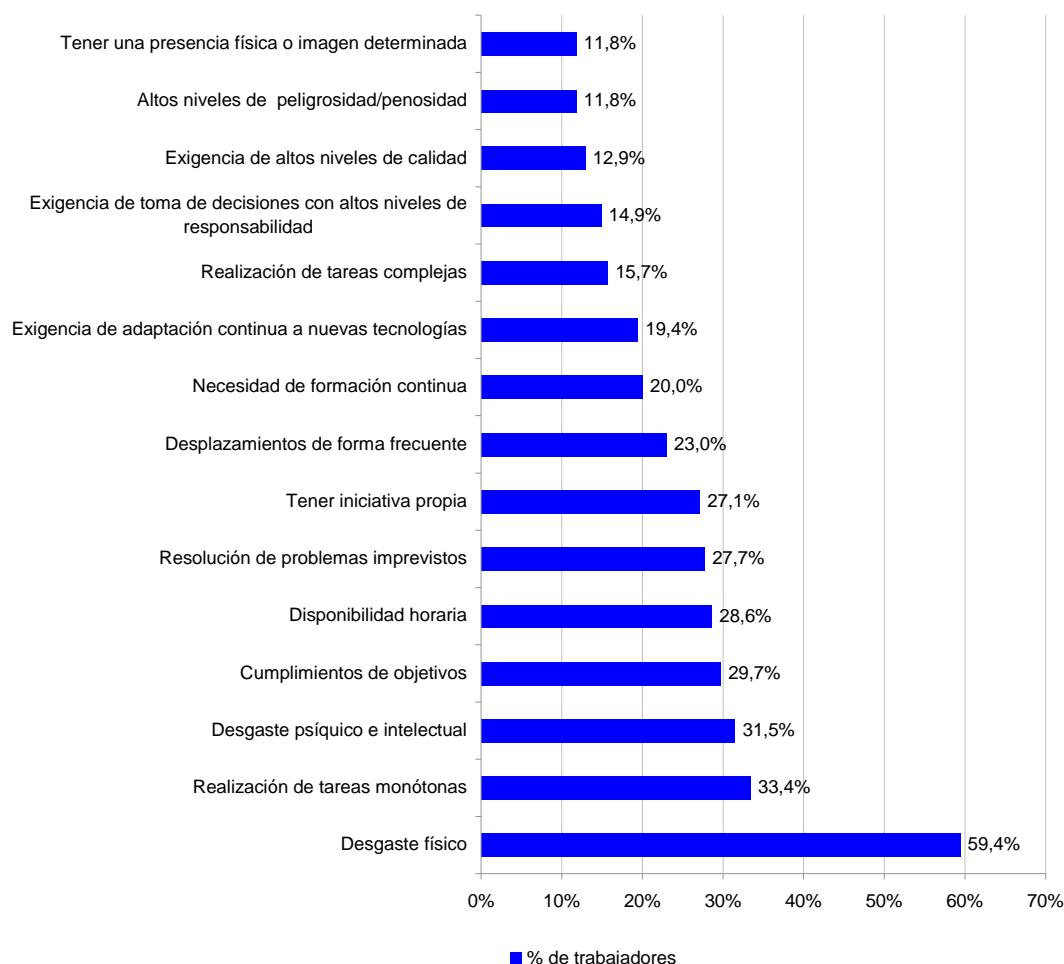
Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Así mismo, los requerimientos y características del puesto de trabajo constituyen posiblemente uno de los factores que más condicione la disponibilidad y la posibilidad de que un trabajador prolongue su vida laboral (al menos más allá de los 65 años). Para el análisis de esta cuestión se pueden considerar dos aspectos que definen una ocupación: en primer lugar, aquellos aspectos que caracterizan el desarrollo cotidiano de una actividad laboral; y, en segundo lugar, aquellos requerimientos específicos asociados a la misma.

En relación con los aspectos que caracterizan la actividad, destaca como el 60,3% de los encuestados en activo considera que su actual o última ocupación implica desgaste físico, así como: desgaste psíquico e intelectual (31,5%), la realización de tareas monótonas (33,4%), la exigencia de cumplir objetivos (29,7%), la resolución de problemas imprevistos (27,7%), y la necesidad de realizar desplazamientos de forma frecuente (23%). Por su parte, los requerimientos de la actividad laboral más enumerados por parte de los entrevistados son: la disponibilidad horaria (28,6%) y la exigencia de tomar iniciativas propias en el desarrollo de las funciones profesionales (27,1%), seguidos por la formación continua (20%) y la adaptación a las nuevas tecnologías (19,4%).



**Gráfico 52. CARACTERÍSTICAS Y REQUERIMIENTOS DE LA OCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN ACTIVO**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

El análisis del peso de cada una de estas características y/o requerimientos determinará la posible incidencia en la predisposición a prolongar la vida laboral, fundamentalmente, en aquellas ocupaciones caracterizadas por la realización de tareas físicas, dada la influencia negativa de la edad en su desarrollo. También será de interés ver la incidencia de requerimientos como la adaptación a las nuevas tecnologías y la necesidad de formación continua, ya que según algunos estudios éstos suelen ser las mayores debilidades de la población trabajadora de edad avanzada para mantener o encontrar un empleo.

Además, se comprueba que en la evolución de los requerimientos laborales se han reducido ocupaciones que exigen capacidad física de forma considerable, mientras que se han incrementado aquéllas que requieren buena presencia física, el cumplimiento de objetivos o la solución de problemas imprevistos. Este aspecto puede deberse a las transformaciones experimentadas por la distribución sectorial (disminución del peso de la agricultura, por ejemplo) al que ya se hizo referencia en la descripción de la muestra y a la modificación de los requerimientos ocupacionales provocados por el desarrollo tecnológico. Estos cambios que, a priori, pueden beneficiar a los trabajadores de más edad, coinciden con la instauración de la valoración permanente de competencias aparejadas a condiciones laborales personalizadas y fracturando el proceso coherente biográfico-laboral. En este contexto la relación edad-cualificación-empleo se hace especialmente compleja y difusa y la edad se convierte en variable determinante en los procesos de inclusión-exclusión laboral.

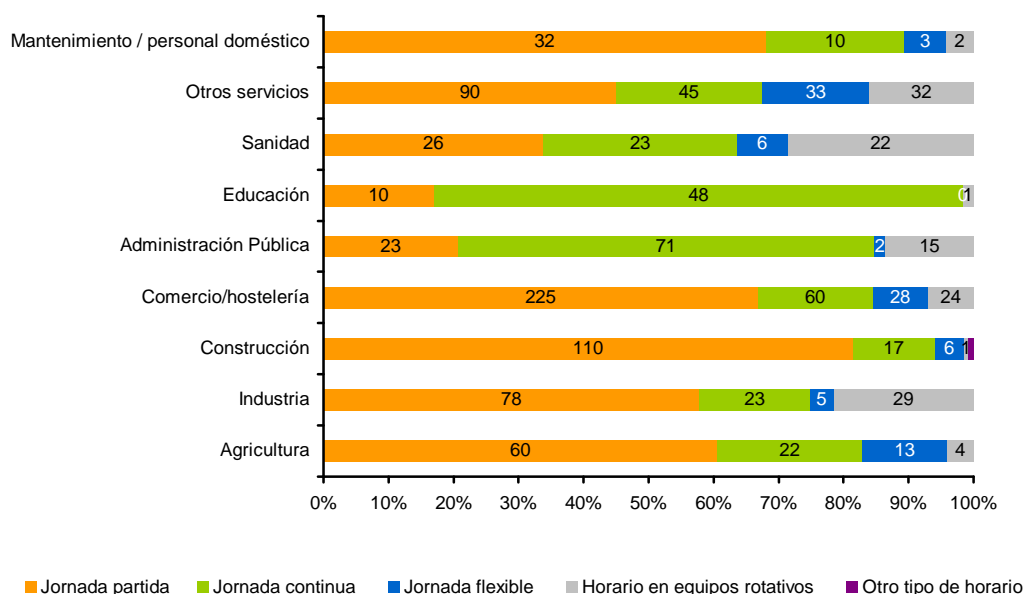
Por tanto, podemos concluir que las condiciones laborales de los encuestados difieren en relación con: a) el sexo, fundamentalmente, en el cumplimiento de las expectativas laborales, que puede ser consecuencia de las diferencias en la percepción sobre el desarrollo personal y profesional, de la política de promoción, de la estabilidad laboral y de la remuneración salarial, en todos los aspectos, en detrimento de la mujer; b) el nivel de estudios, sobre todo, en aspectos como la estabilidad y expectativas laborales, así como en la flexibilidad laboral vinculada a las posibilidades de conciliación, siendo la percepción más positiva a medida que se incrementa el nivel de estudios; y, por último, c) la edad, especialmente en la estabilidad laboral y en el cumplimiento de expectativas, incrementándose a mayor edad.

En cuanto a las diferencias entre la población jubilada y la población en activo, se advierte, que los mayores contrastes se sitúan en la frecuencia de las prejubilaciones en sus entornos laborales y en las percepciones más positivas sobre la estabilidad, la remuneración y el cumplimiento de las expectativas laborales por parte de la población ya jubilada. Finalmente, las características de las ocupaciones de los encuestados, señaladas con mayor frecuencia, y en este orden, son: el desgaste físico, seguido a gran distancia con el psíquico e intelectual, la repetición de tareas monótonas y la exigencia del cumplimiento de objetivos.

#### 4.2.2. PERFILES Y TRAYECTORIAS LABORALES EN TORNO AL TIEMPO DE TRABAJO Y LA ESTABILIDAD LABORAL

Considerando la muestra de forma global, los tipos de horarios más habituales son los que se establecen en jornada partida (54,5%) y en jornada continua con un turno fijo (26,6%). Si se tienen en cuenta la distribución sectorial de los tipos de jornada, se observa que la tipología dominante (jornada partida) se concentra en sectores como el de la Construcción (81,4%), Comercio (66,8%), Agricultura (60,6%) e Industria (57,7%). Por el contrario, las jornadas laborales establecidas en turnos fijos se producen de forma mayoritaria en actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos como la Educación (81,3%) y la Administración Pública (63,7%).

**Gráfico 53.** TIPO DE JORNADA HABITUAL POR SECTORES PRODUCTIVOS



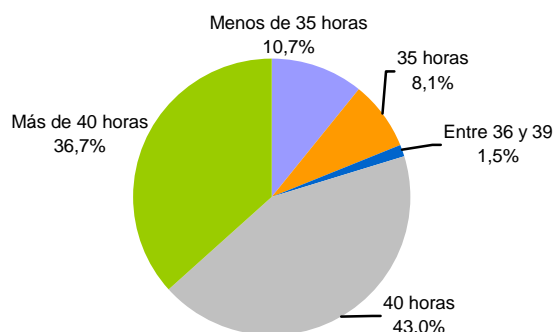
Fuente: Encuesta sobre actitudes y opiniones sobre prolongación de la vida activa

La distribución de la jornada efectiva laboral (número de horas semanales trabajadas), en la mayor parte de los casos estudiados, se trata de una jornada efectiva semanal de 40 horas (79,7%), teniendo un peso bastante destacable aquellos trabajadores que tienen jornadas semanales superiores a las 40 horas

(36,7%). Por el contrario, las jornadas laborales de 35 horas o menos tienen una representatividad reducida en la muestra poblacional (18,9%).

Un aspecto interesante para valorar las condiciones laborales es comprobar la diferencia existente entre las jornadas laborales efectivas y las establecidas por contrato laboral. De este modo, casi el 69% de la población encuestada tiene una jornada laboral acorde con su contrato. El resto, aunque hay casos en los que las jornadas superan en más de 20 horas las legalmente establecidas, lo más habitual es que esta diferencia oscile entre las 6 y las 10 horas (14,3%).

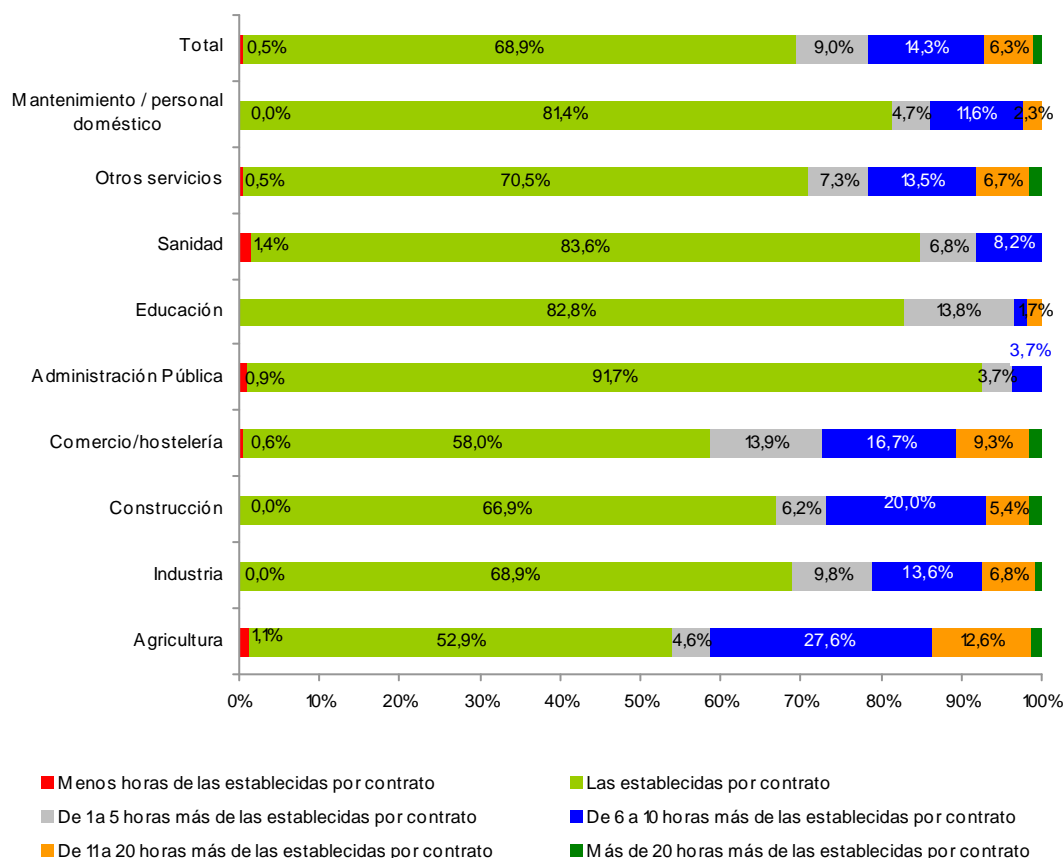
**Gráfico 54.** DISTRIBUCIÓN DE LAS JORNADAS EFECTIVAS (Nº DE HORAS SEMANALES)



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Si los datos obtenidos se analizan en función de las distintas actividades productivas consideradas, son las relacionadas con la Administración Pública, con la Educación y con la Sanidad las que presentan mayores porcentajes de cumplimiento de la jornada laboral pactada por contrato. En situación contraria, se sitúan las actividades Agrarias en las que casi la mitad de los encuestados pertenecientes a este sector (47,1%), manifiesta tener jornadas laborales efectivas superiores a las establecidas en su contrato. Otras actividades en las que parece que esta situación afecta a un número significativo de trabajadores son, por orden de importancia, las relacionadas con el Comercio y la Hostelería, las actividades de Construcción y la Industria.

**Gráfico 55. COMPARATIVA DE JORNADAS LABORALES ESTABLECIDAS POR CONTRATO Y JORNADAS EFECTIVAS POR SECTORES (Nº DE HORAS SEMANALES)(\*)**



(\*) Dentro de la categoría “Las establecidas por contrato” se han incluido algunos casos en los que los encuestados manifiestan tener por contrato un horario superior a las 40 horas semanales (probablemente debido a que se ha considerado que las horas extras remuneradas estaban incluidas en el contrato).

Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

En la línea de estos resultados, es preciso señalar que ante las nuevas demandas de servicios (comerciales y producción doméstica), se empiezan a extender el desarrollo de horarios especiales, reducidos y variables. El crecimiento de los servicios que se prestan de forma mercantil con jornadas de trabajo particulares es consecuencia de la extensión de la asalarización que dificulta la compatibilidad de las tareas domésticas con el trabajo remunerado, como ya se ha señalado en capítulos anteriores. Esta producción de servicios se traduce en formas de flexibilidad laboral cuantitativa diversas: tiempo parcial, por turnos, nocturno o de fin de semana, con horarios escalonados o “a la llamada” (on call), donde el trabajador debe estar disponible cuando sea preciso. Estos “tiempos de trabajo”

permiten romper con la tendencia de un único modelo de relaciones laborales, con las estructuras salariales y con los sistemas de organización del trabajo.

Por otra parte, y en relación con la estabilidad laboral, habría que señalar que el incremento de la rotación laboral es un fenómeno que se viene produciendo con mayor frecuencia en los últimos años debido a los cambios estructurales experimentados en el mercado de trabajo. De esta forma, cada vez es menos frecuente que un trabajador permanezca en la misma empresa durante toda su vida laboral. Como ya se ha explicado en la contextualización teórica, y siguiendo a Alonso y Pérez (2002), los ciclos biográficos del trabajo ya no se establecen en forma de largas trayectorias laborales en torno a un único empleo. Actualmente, la población trabajadora entra y sale repetidamente del mercado de trabajo dentro de dinámicas de movilidad laboral vertical (ascendente y descendente) y horizontal. Estas nuevas formas de contratación laboral permiten una mayor rotación en un mismo puesto de trabajo. Así, la línea entre la condición de desempleado y de ocupado es cada vez más difusa y puede ser atravesada, en un sentido o en otro, por un mismo individuo en un corto periodo de tiempo. Cambio de condición que se hace aún más difusa a edades avanzadas entre inactivo-parado-prejubilado. De esta manera, este aspecto también puede incidir en la valoración de las posibilidades de prolongar la vida laboral, por ello, vamos a considerar como un indicador de la trayectoria laboral de una persona el número de relaciones laborales que ha tenido a lo largo de su vida productiva.

De los trabajadores encuestados, algo más de la mitad (53,8%) ha tenido una sola relación laboral y junto con los que han tenido dos relaciones laborales, representan más del 80% de la muestra. Una variable a tener en cuenta, para la valoración de este aspecto es la edad del trabajador, ya que ésta puede explicar, en parte, el número de relaciones laborales de una persona (a más edad es más probable que se incrementen las relaciones laborales de un trabajador).

**Tabla 5.- NÚMERO DE RELACIONES LABORALES DE LOS ENCUESTADOS**

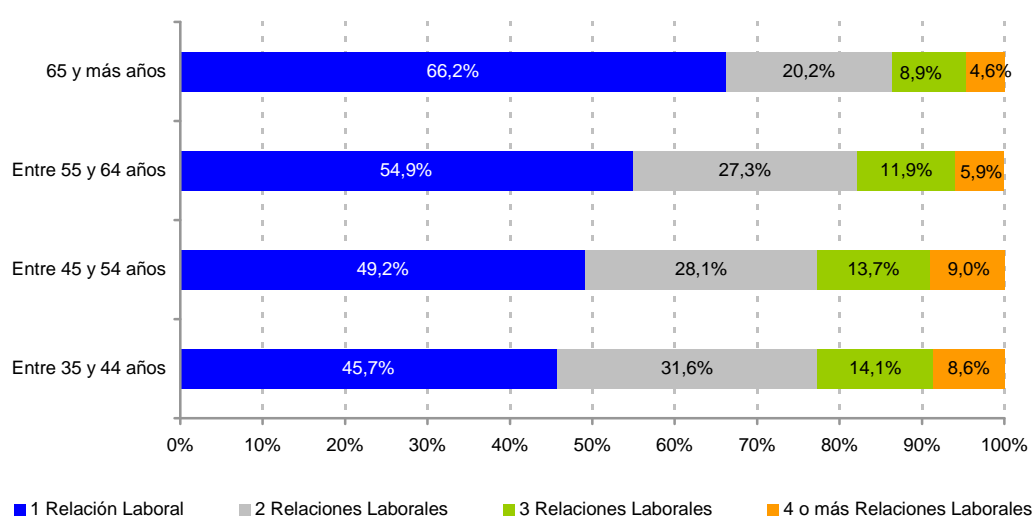
Número de relaciones laborales	Número de Encuestados	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	647	53,9 %	53,9 %
2	322	26,8 %	80,8 %
3	146	12,2 %	92,9 %
4 o más	85	7,1%	100 %

Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Sin embargo, si se realiza el recuento de las relaciones laborales según diferentes estratos de edad, destaca cómo los encuestados de 65 y más años manifiestan en

mayor medida (66,2%) haber tenido una única relación laboral. Además, este porcentaje se va reduciendo paulatinamente a medida que disminuye la edad de los consultados hasta situarse en menos de la mitad para el estrato de población encuestada más joven (45,7%). Así mismo, en la distribución entre los diferentes grupos de edad, se traslada a las generaciones más jóvenes, una mayor rotación laboral. En concreto, el porcentaje de los trabajadores más jóvenes que han tenido cuatro o más relaciones laborales duplica al de los trabajadores de más edad en esa situación.

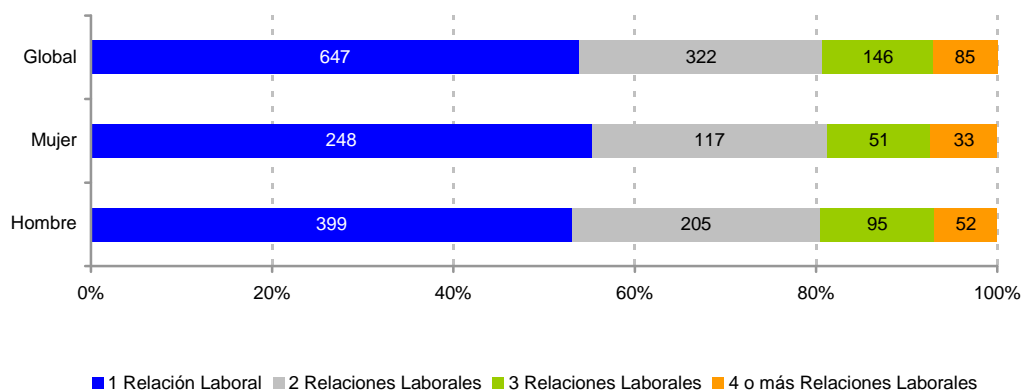
**Gráfico 56. RELACIONES LABORALES DE LOS ENCUESTADOS SEGÚN ESTRATOS DE EDAD**



Fuente: Encuesta sobre actitudes y opiniones sobre prolongación de la vida activa

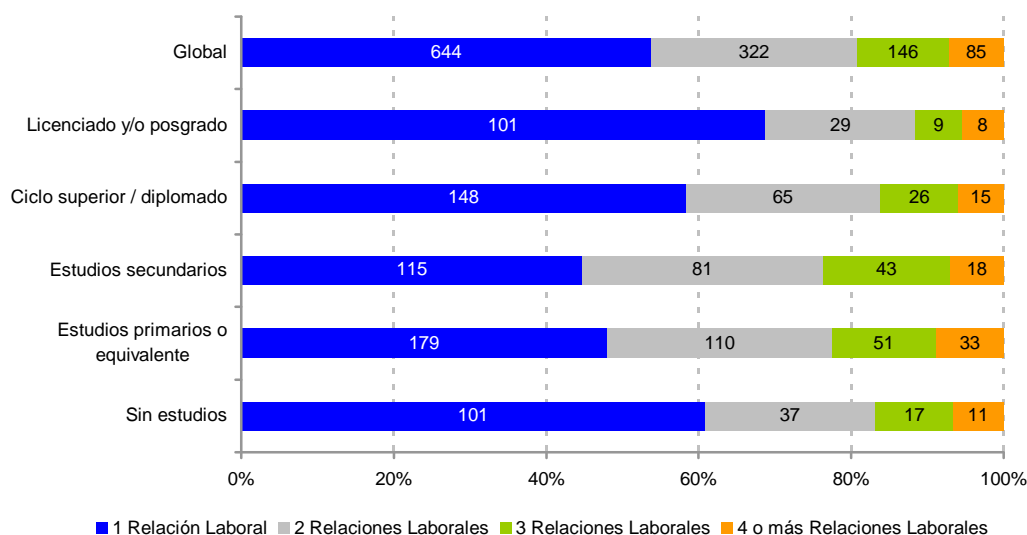
Destacamos que no se advierten diferencias significativas en este aspecto si se considera la variable sexo como parámetro de referencia. Sin embargo, con respecto al nivel de estudios, sí se observa un mayor número de relaciones laborales a medida que desciende el nivel de estudios de los encuestados. No obstante, contrasta con esta relación, el menor número de relaciones laborales que presentan los consultados “sin estudios” situándose en niveles similares a los “diplomados”. Esta circunstancia puede explicarse por la influencia de la edad, ya que más del 85% de los encuestados “sin estudios” supera los 55 años de edad, que como ya se resaltó es una de las variables que también incide en la estabilidad laboral. A partir de este último aspecto, se corrobora que la mayor o menor estabilidad laboral, además de características propias de las ocupaciones laborales y características de los trabajadores (edad y nivel de estudios), obedece también a aspectos estructurales del mercado de trabajo que actualmente se caracteriza por una mayor rotación laboral al margen de estas variables.

**Gráfico 57. NÚMERO DE RELACIONES LABORALES DE LOS ENCUESTADOS SEGÚN SEXO**



Fuente: Encuesta sobre actitudes y opiniones sobre prolongación de la vida activa

**Gráfico 58. NÚMERO DE RELACIONES LABORALES DE LOS ENCUESTADOS SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS**



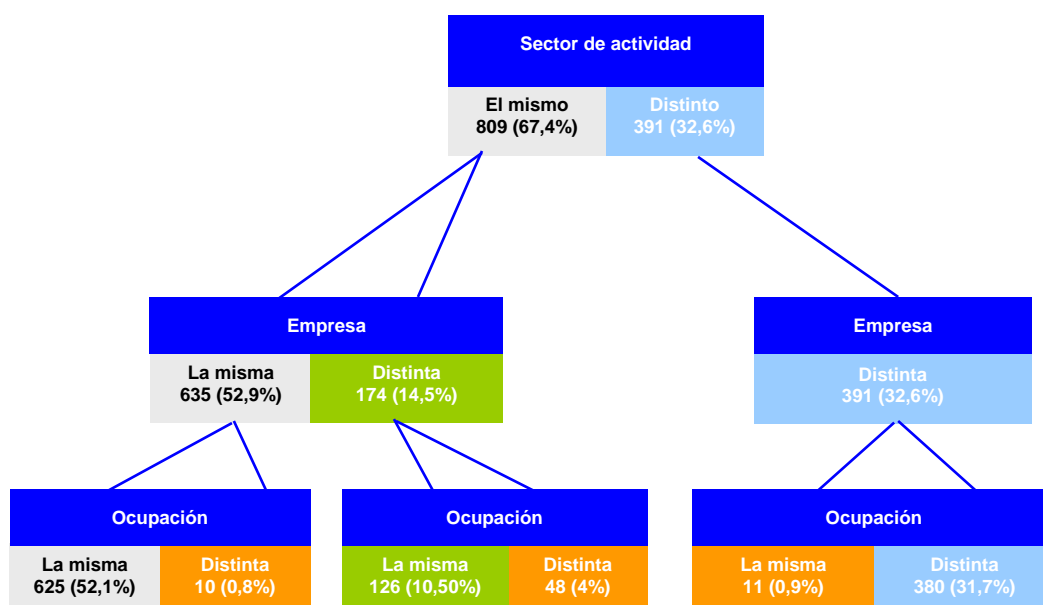
En la actualidad, la mayoría de los contratos se realizan bajo formas que conllevan temporalidad e inestabilidad, es decir, ajenas al tipo de contrato que suponía en épocas anteriores una seguridad relativa y al que se podían vincular garantías y derechos estables. De ahí la multiplicación de formas de actividades fragmentarias, de alternancias de empleo y de desempleo que, en último término, alimentan el paro de larga duración y perjudican el futuro retiro laboral. Esta fragmentación del trabajo asalariado afecta, en un primer momento, esencialmente a los jóvenes, pero paulatinamente se va extendiendo debido a la “desestabilización de los estables”, ante la entrada en una situación de inestabilidad de una parte de aquéllos que habían estado perfectamente integrados en el orden laboral. De esta manera, no aparece únicamente la precarización de la relación laboral, sino



también la desestructuración de los ciclos de vida (tiempos de aprendizaje, tiempos de actividad y tiempo ganado y asegurado por la jubilación) que además también se han visto reformulados.

Finalmente, para aproximarnos a las características laborales de la población encuestada, hemos definido una primera distribución de la misma en función de un perfil laboral básico. Éste se ha elaborado en torno a la permanencia de los encuestados en los mismos sectores, empresas y ocupaciones, tal como puede observarse en el siguiente esquema.

**Esquema 2.** PERFILES LABORALES BÁSICOS



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

El resultado de la agrupación de los encuestados en función de los criterios definidos ofrece 6 perfiles básicos en los que se comprueba la movilidad vertical y horizontal experimentada por la población consultada:

1. Personas que han permanecido durante toda su vida laboral en el mismo sector productivo, en la misma empresa y han mantenido la misma ocupación (**perfil 1**)
2. Personas que han permanecido durante toda su vida laboral en el mismo sector productivo, en la misma empresa, pero han tenido diferentes ocupaciones (**perfil 2**)

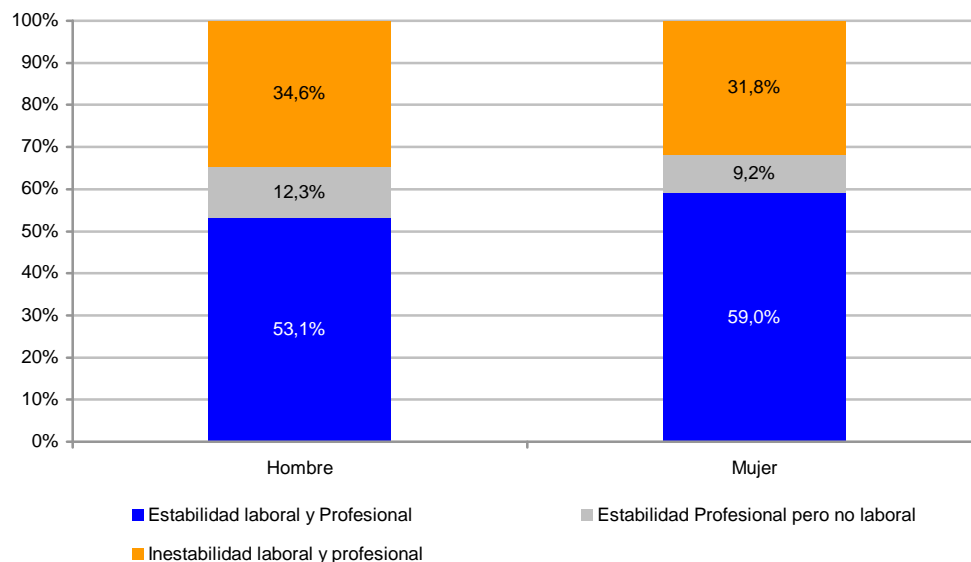
3. Personas que han permanecido durante toda su vida laboral en el mismo sector productivo, en distintas empresas, pero han mantenido la misma ocupación **(perfil 3)**
4. Personas que han permanecido durante toda su vida laboral en el mismo sector productivo, han cambiado de empresa, y han cambiado de ocupación **(perfil 4)**
5. Personas que han trabajado en diferentes sectores productivos, han cambiado de empresa, pero han mantenido la misma ocupación **(perfil 5)**
6. Personas que han trabajado en diferentes sectores productivos, han cambiado de empresa, y han cambiado de ocupación **(perfil 6)**

Es destacable el hecho de que, de forma global, el 62,5% de los encuestados han mantenido la misma ocupación durante su vida laboral. Analizando los 6 perfiles definidos, dominan tres perfiles básicos que agrupan al 94,3% de los encuestados.

- **Perfil 1.** Personas que han trabajado siempre en el mismo sector, en la misma empresa y en la misma ocupación (52,1%), caracterizándose su perfil por tanto, por el mantenimiento de una trayectoria estable desde el punto de vista laboral (número de relaciones laborales), y desde la perspectiva profesional (competencias y habilidades que deben desarrollar en su puesto de trabajo).
- **Perfil 6.** Personas sin un perfil profesional definido, han trabajado en distintas empresas, distintos sectores y distintas ocupaciones (31,7%). Este último perfil se contrapone por tanto con el primero, ya que los encuestados enmarcados en este grupo no han tenido estabilidad ni desde el punto de vista profesional ni desde el punto de vista laboral.
- **Perfil 3.** Personas que han trabajado siempre en el mismo sector y en la misma ocupación, pero en distintas empresas (10,50%). En este caso los encuestados presentan una trayectoria profesional estable, pero desarrollada en diversas empresas.

En cuanto a la distribución de estos perfiles atendiendo al sexo, se presentan ciertas diferencias. Así, las mujeres destacan sensiblemente por tener una trayectoria más estable, con una diferencia de casi 6 puntos porcentuales por encima de los hombres.

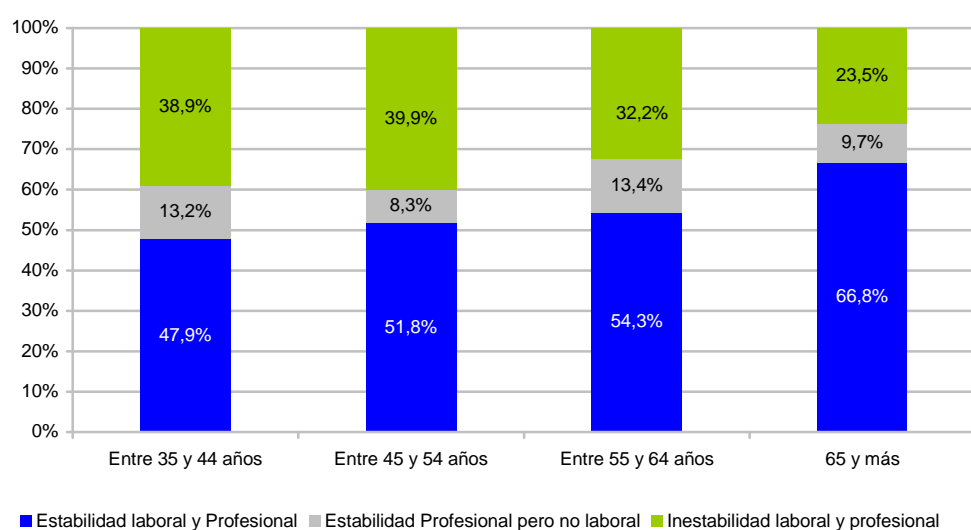
**Gráfico 59. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LOS PERFILES LABORALES DEFINIDOS**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Respecto a la distribución de los perfiles en función de la edad, se pueden extraer conclusiones similares. El perfil asociado a una mayor estabilidad laboral y profesional prolifera más en los estratos de encuestados con mayor edad (sobre todo jubilados). El peso porcentual de este perfil desciende a medida que disminuye la edad del entrevistado, destacando en este último caso el considerable peso (casi el 40%) de los que no tienen un perfil ocupacional estable.

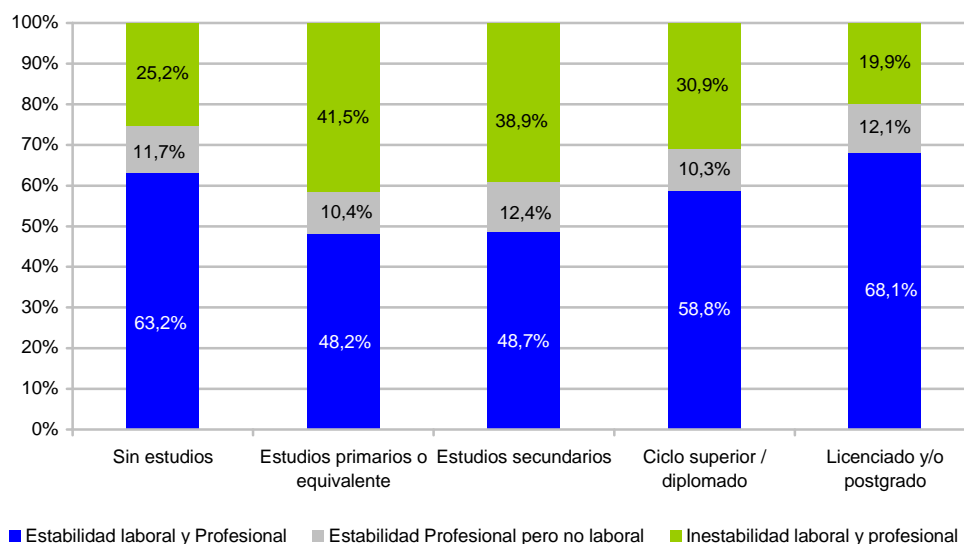
**Gráfico 60. DISTRIBUCIÓN POR EDAD DE LOS PERFILES LABORALES DEFINIDOS**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Por último, si se analiza la distribución de perfiles en relación con el nivel formativo, se observa que el perfil que presenta mayor estabilidad, tanto laboral como profesional, predomina en los encuestados con mayor nivel formativo. Esta distribución se altera de forma significativa a medida que el nivel de estudios descende, hasta llegar a los entrevistados con estudios primarios entre los que tienen un peso considerable aquéllos que se encuadran dentro del perfil con mayor grado de inestabilidad. Al igual que sucediera en el caso antes mencionado, esta tendencia se rompe para el grupo de encuestados “sin estudios”. El mayor número de población encuestada de mayor edad dentro de este colectivo puede explicar este hecho, ya que como se ha destacado, han desarrollado su vida laboral en años en los que la estabilidad laboral, en una misma empresa y en una misma ocupación, era más frecuente.

**Gráfico 61. DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS PERFILES LABORALES DEFINIDOS**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

El análisis realizado ha permitido resaltar ciertos aspectos que pueden determinar la decisión o predisposición de un trabajador para alargar su vida laboral. Entre éstos, se pueden destacar los siguientes:

- El nivel formativo que, según lo comprobado, suele estar asociado a relaciones laborales más estables y mejor remuneradas, lo que incide en el mayor cumplimiento de expectativas laborales, y por tanto, en el desarrollo profesional.

- La trayectoria laboral, considerada tanto desde el punto de vista profesional (trabajadores con un perfil definido) como desde el punto de vista laboral (vidas laborales estables o caracterizadas por la rotación laboral).
- Las características y requerimientos de la actividad laboral, ya que pueden condicionar tanto la voluntad como la posibilidad de un trabajador para seguir desarrollándola a partir de cierta edad.

A modo de conclusión, podríamos indicar que los indicadores de evolución demográfica y laboral que se han analizado dibujan un escenario caracterizado por el envejecimiento de la población y la disminución y envejecimiento de la mano de obra. La proyección de las tendencias demográficas actuales señalan que en España continuaría registrándose el paulatino descenso de la natalidad que se inició en 2009, con lo que en 2020 se registraría un 18,1% menos de nacimientos que en 2010. Así mismo, los resultados de la proyección correspondientes al flujo migratorio implicarían un saldo neto negativo de 945.663 personas para el conjunto del periodo 2011-2020, como consecuencia de una relativa estabilización en el número de entradas a nuestro país. Sin embargo, no sería suficiente para compensar el número de personas que se verían obligadas a emigrar, de hecho, entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de enero de 2013, el número de españoles que residen fuera ha aumentado en 459.557, datos con incidencia directa en la tasa de dependencia (CCOO, 2003). Afrontar este escenario, con medidas que permitan corregir los desequilibrios que de esa evolución podrían derivarse constituye, probablemente, el mayor reto que se debe afrontar en las próximas décadas. La referencia realizada a la situación concreta de España y Andalucía, permite visualizar la magnitud de este “reto demográfico” y las diferencias existentes entre los distintos países y regiones.

Conclusiones de diversos estudios realizados sobre la evolución de la población y el empleo, ponen de manifiesto que para conseguir simplemente mantener el nivel actual de población, es necesario que se verifiquen simultáneamente tres hipótesis: 1) Que la natalidad aumente progresivamente desde el nivel actual hasta el nivel considerado de reemplazo (2,1). Lógicamente, para que esto sea posible se debería contar con políticas que fomenten la natalidad desde diversos ámbitos de actuación; 2) Que la tasa de inmigración neta se mantenga constante en el nivel de años pasados con balances positivos; y, 3) Que la edad legal de jubilación se incremente hasta los 70 años, en un contexto, además, de incremento de la tasa general de actividad. Es exclusivamente esta última hipótesis la que se ha convertido en una prioridad política, pasando inadvertidas las otras dos, que a priori, podrían gozar de mayor aceptación social.

Sin embargo, las cifras absolutas (mucho más cuando se trata de previsiones) son claramente insuficientes<sup>102</sup> a la hora de plantearse retos de marcado carácter político que, en su materialización en forma de medidas y actuaciones de diferente orientación y naturaleza, pueden ser determinantes para las condiciones de vida de las personas y, en definitiva, para la configuración de un determinado modelo de sociedad. Se hace imprescindible, por tanto, abordar diagnósticos completos y exhaustivos que reflejen la realidad en su totalidad.

---

<sup>102</sup> En esta línea, es preciso recordar el argumento de Vicenç Navarro, expuesto anteriormente, en el que se considera un error asumir que la esperanza de vida mide los años que una persona vive, dado que ésta ha aumentado como consecuencia de la gran disminución de la mortalidad infantil y el descenso de la mortalidad de cada grupo erario. No se debe sobre la base de esta lectura calcular las pensiones, asumiendo, de esta manera que las personas viven más años de lo que en realidad vive. Así mismo, Navarro pone de manifiesto el planteamiento equivocado que se difunde en relación con las proyecciones demográficas, en concreto, con la evolución de la pirámide demográfica. Así, se nos transmite que el porcentaje de ancianos está creciendo muy rápidamente, y el de los jóvenes está bajando muy sustancialmente, ignorando que, en aquellos países que financian las pensiones a base de cotizaciones sociales como es el caso español, el punto clave no es el número de jóvenes y adultos por anciano, sino el número de cotizantes y la cantidad de cada cotización por beneficiario.

### **CAPÍTULO 4.3.**

#### **DISCURSOS, ACTITUDES Y PERCEPCIONES EN TORNO AL ENVEJECIMIENTO ACTIVO.**

#### **POSICIONAMIENTOS ANTE LA JUBILACIÓN Y LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL**





El análisis de los discursos nos permite observar dos maneras antagónicas de concebir la vejez y el envejecimiento y, consecuentemente, su relación con la actividad laboral y la protección social. Por un lado, se observan las concepciones que definen a esta etapa con términos con una valoración negativa, (enfermedad, deterioro, declive, incapacidad, involución, discapacidad, dependencia, invalidez, inactividad, pasividad, ineficacia, etc.) que tienen su correlato teórico en desarrollos de investigaciones provenientes de la biología y las ciencias médicas (Di Domizio, 2011). Tal como apunta Iacub (2006), el envejecimiento es como una enfermedad progresiva causada por una multitud de cambios fisiológicos y anatómicos. Una fuente de alteraciones orgánicas inevitables. Estas concepciones responden a un discurso caracterizado por mitos y estereotipos que muestran a los mayores como personas socialmente vulnerables y excluidas, muy utilizadas desde el punto de vista económico y productivo. Por otro lado, se encuentra las concepciones que abordan la vejez y el envejecimiento desde una óptica positiva y exitosa que configura el colectivo de mayores con una nueva identidad. Ésta da lugar a un período de despliegue de potencialidades donde se alcanza la sabiduría y, desde esta perspectiva, se construye la idea de grupo social dinámico, activo, partícipe y creativo de la cultura en la cual está inserto. Así, estos sujetos son representados colectivamente a partir de sus roles activos en la sociedad, destacando sus capacidades y autonomía, su potencial cognitivo y de integración social. Frente a estas dos posturas contrapuestas, otros discursos de enfoque sociológico y antropológico, reclaman la consideración del envejecimiento y de la vejez como productos históricos y socio-culturales y, en general, como construcciones sociales que revelan concepciones de vida, de cuerpo y de sociedad, en términos de representaciones de una realidad.

De especial interés son las consecuencias que tienen dichas representaciones de la realidad en aquellas acciones o formas de intervención gubernamentales, esto es, en las políticas públicas. La identificación y reconstrucción de la significación social del envejecimiento y de la vejez determinará la respuesta política. Por lo tanto, reconstruir positivamente dichas representaciones debería ser uno de los desafíos

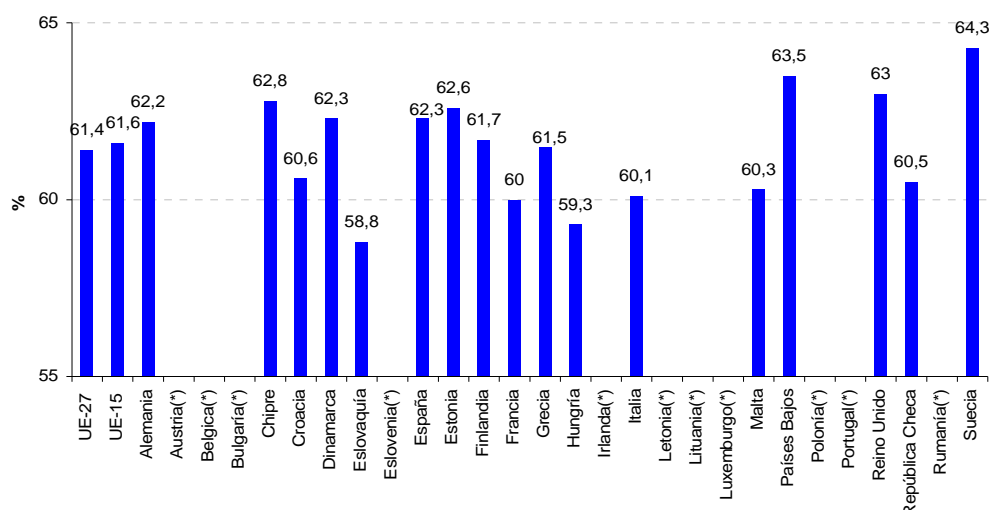
de las políticas públicas inclusivas y participativas, centradas en los derechos, capacidades y necesidades de los propios mayores. Para ello, obviamente, se debe reconocer la necesidad de producir conocimiento exhaustivo y completo (diagnósticos) como base para la formulación e implementación de actuaciones políticas. De esta manera, en este capítulo se aborda el análisis de los discursos, - social, empresarial e institucional-, que imperan en torno a nuestro objeto de estudio, y que se materializa en un conjunto de actitudes, percepciones y posicionamientos que sobre el envejecimiento y su relación con la prolongación de la vida laboral y la jubilación manifiestan las personas consultadas.

Para ello, se tendrán en cuenta, por una parte, los principales resultados obtenidos en la encuesta dirigida a una muestra (1.200 personas) de la población andaluza (población activa y jubilada entre 35-75 años) realizada en el año 2009 en el estudio del IDR, *Estrategias de prolongación de vida activa e impacto en el tejido productivo de Andalucía*; así como los de la encuesta telefónica realizada a los responsables de recursos humanos y gerentes de empresas ubicadas en Andalucía y los discursos obtenidos con las entrevistas en profundidad llevadas a cabo con los agentes sociales, económicos e institucionales; y por otra, los resultados de otras investigaciones y datos estadísticos procedentes de fuentes secundarias, tales como: el módulo “Transition from work into retirement” (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS) de Eurostat, cuya población encuestada eran personas empleadas y no empleadas de la UE-27 y Noruega entre 50 y 69 años de edad; los datos del módulo de la EPA *Salida del mercado laboral y transición hacia la jubilación definitiva*, aplicados a Andalucía; la Encuesta de Empleo del Tiempo del Instituto Nacional de Empleo; la Encuesta Europea de Población Activa; Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHOGUE); la Encuesta de Condiciones de Vida; la Encuesta sobre las Personas Mayores realizada por el IMSERSO; los estudios internacionales sobre jubilación de AXA Financial Protection; Estudios del Grupo de Investigación Envejecimiento (GIE); El estudio *Los problemas de la tercera edad, según la tercera edad* de Sáez Narro, Aleixandre y Meléndez, (1995), dirigido a los jubilados residentes de la Comunidad Valenciana y, las estadísticas e informes de la Seguridad Social proporcionadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). De esta manera, se recogen las opiniones, actitudes y percepciones ante la prolongación de la vida laboral de una muestra de la población andaluza, así como, de un grupo de empresarios y varios representantes institucionales (sindicatos, confederación de empresarios y Administración Pública) y se comparan con datos procedentes de otros estudios a nivel nacional e internacional.

### 4.3.1. CARACTERIZACIÓN DE LA JUBILACIÓN O EDAD DE RETIRO

A finales del siglo XIX, aparecen las primeras regulaciones sobre la edad de jubilación en determinados países europeos, fijada inicialmente en 70 años de edad y rebajada progresivamente con el desarrollo tecnológico y el progreso social a edades entre 55 y 65 años según sexo y país. La edad media de jubilación en la Europa de los 15, es de 61,6 años y en la Europa de los 27 de 61,4. Países como Suecia (con una edad media de 64,3) y Países Bajos (con 63,5) presentan la edad más elevada dentro de este grupo. En concreto Suecia, se corresponde con el país que, según se ha analizado, muestra mejores resultados tanto en tasas de actividad como en tasas de empleo del grupo de edad de mayores de 55 años, por lo que parece tener sentido una mayor tardanza en el abandono del mercado de trabajo. Por el contrario, Eslovaquia y Hungría no alcanzan la edad de 60 años de media, y países como Croacia, Francia, Italia, Malta o República Checa, aún pasando esta edad media de retiro laboral, no alcanzan la edad media europea. El resto, entre los que se encuentra España, superan la edad media y, en concreto, nuestro país alcanza la edad de 62,3 años de media.

**Gráfico 62.** GRÁFICO 54. EDAD MEDIA DE RETIRADA DEL MERCADO LABORAL, UE-27, UE-15 Y ESTADOS MIEMBROS, 2013

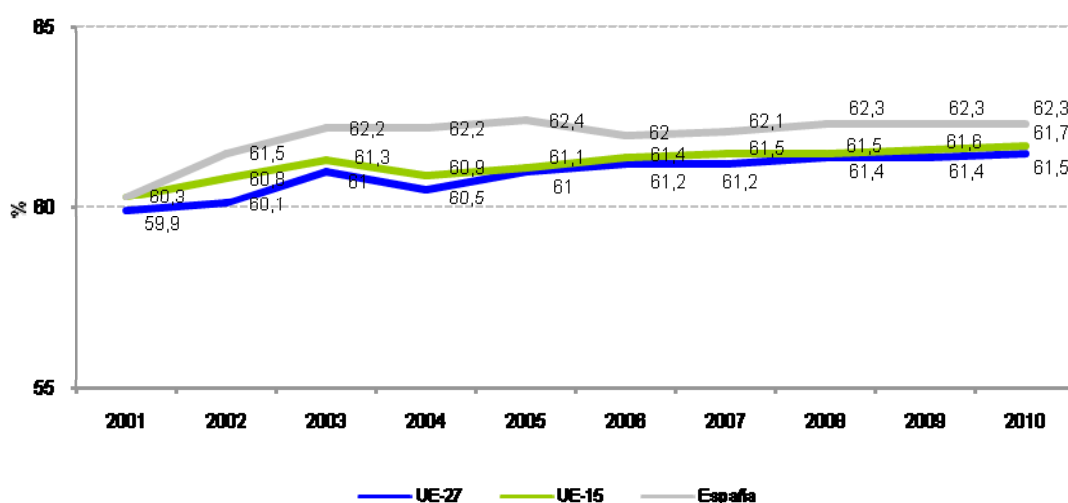


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

(\*) No se dispone de datos para los países de Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Rumania.

Desde comienzos del año 2000, la edad media de jubilación en Europa ha ido experimentando pequeños avances, lentos pero continuados en el tiempo, de tal manera que la media de edad de retirada del mercado laboral de la Europa de los quince ha crecido un 1,4 años y la de la Europa de los 27, 1,6 años. España, siempre se ha situado por encima de la media europea, tanto de los 15 como de la actual de 27, siendo además uno de los países que mayor aumento ha experimentado pasando de los 60,3 años en 2001 a los 62,3 en el año 2010 (aunque, en estos tres últimos años no ha variado).

**Gráfico 63.** GRÁFICO 55. EVOLUCIÓN DE LA EDAD MEDIA DE RETIRADA DEL MERCADO LABORAL, UE-27, UE-15 Y ESPAÑA (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

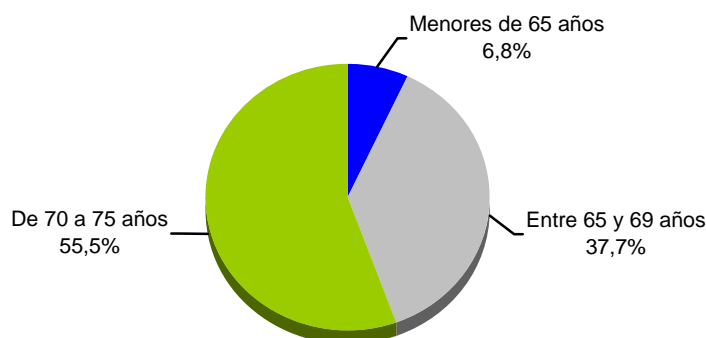
Para el caso de Andalucía y considerando la submuestra de población jubilada de la encuesta del IDR (2009), la edad media efectiva de jubilación se eleva a 62,6 años en esta comunidad autónoma frente a los 62,3 años de media en España, los 61,6 en la UE-15 y los 61,4 en la UE-27, según recogen las estadísticas de Eurostat para el año 2013<sup>103</sup>. Atendiendo a la edad media de retirada del mercado laboral comparada por sexo, se obtienen resultados muy similares, puesto que se eleva a 62,6 años para los hombres y a 62,8 años para las mujeres.

La población jubilada andaluza analizada en este estudio representa el 25,6% de la muestra. Son mayoritariamente hombres (70,5%), debido a la menor tasa de actividad femenina existente durante los años en los que la mayor parte de ellos

<sup>103</sup> No obstante, estas cifras deben ser manejadas con cautela, pues hay que hacer constar en esta comparativa un desfase temporal entre una y otra fuente de datos, correspondiendo éstos en el caso andaluz al año 2009 y para los restantes territorios al año 2010.

desarrollaron su vida activa laboral. Respecto con la distribución por edades, la mayor parte superaba los 65 años en el momento de la encuesta, aunque más del 33% se jubilaron antes de la edad ordinaria de jubilación (65 años), situándose la edad media de jubilación de los encuestados en 62,6 años.

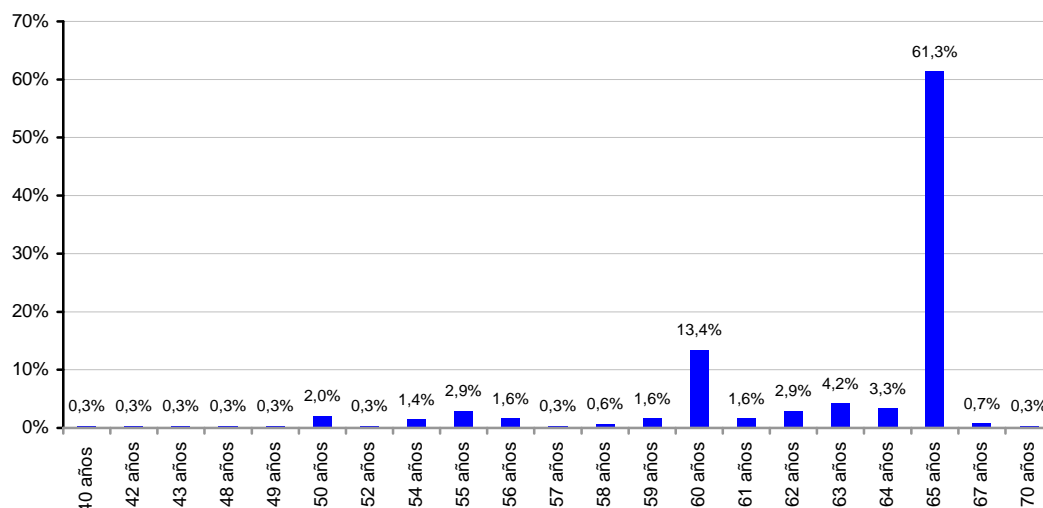
**Gráfico 64.** DISTRIBUCIÓN POR EDAD DE LOS JUBILADOS DE LA MUESTRA



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

De la distribución de la edad de jubilación en Andalucía según los datos obtenidos, se destacan varios aspectos. Por una parte, se identifica un modelo de “doble pico”, formado: en primer lugar, por una mayoría de trabajadores que se jubilan al cumplir los 65 años (concentrando el 61,3% de los jubilados), coincidiendo con la edad legal de jubilación; y, en segundo lugar, por los que se jubilan al cumplir los 60 años (concentrando el 13,4% de los jubilados). Esto refleja la existencia de dos umbrales, uno, el correspondiente a la edad en el que se producen la mayoría de las jubilaciones, el de la edad legal; y, dos, el de las jubilaciones anticipadas. Entre ambos, tienen lugar las restantes edades en las que se accede a la jubilación, teniendo, sin embargo, un peso relativo mucho menor. Así mismo, se comprueba que el acceso a la jubilación más allá de la edad establecida como legal, escasamente afecta a la población consultada, dado que sólo un 1% afirma haberse retirado una vez cumplido los 65 años.

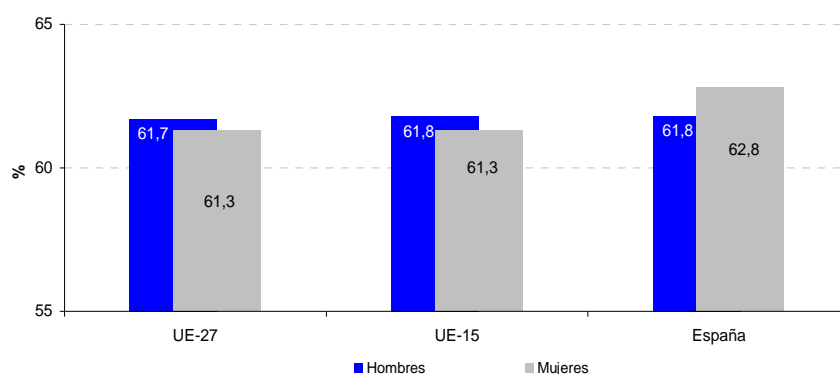
**Gráfico 65.** DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN EN ANDALUCÍA PARA PERSONAS DE 40 A 70 AÑOS, 2009



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Si se compara la edad de retiro entre hombres y mujeres, se observa que en Europa la edad media a la que se jubilan las mujeres, se sitúa por debajo de la media total europea (los hombres, se posicionan por encima). En el caso de España, destaca lo contrario, son las mujeres las que se jubilan por término medio a una edad algo más tardía que los hombres, y algo más de un año por encima de la media de edad de las mujeres del resto de Europa. Ello podría obedecer a que estas mujeres habrían entrado más tarde a formar parte del mercado de trabajo, o bien, que cuentan con una trayectoria laboral más fluctuante, de entradas y salidas del mercado y, por tanto, necesitarían sumar unos años más de actividad hasta alcanzar el tiempo de cotización suficiente para poder jubilarse.

**Gráfico 66. GRÁFICO 58. EDAD MEDIA DE RETIRADA DEL MERCADO LABORAL, POR SEXO, UE-27, UE-15, ESPAÑA 2010**

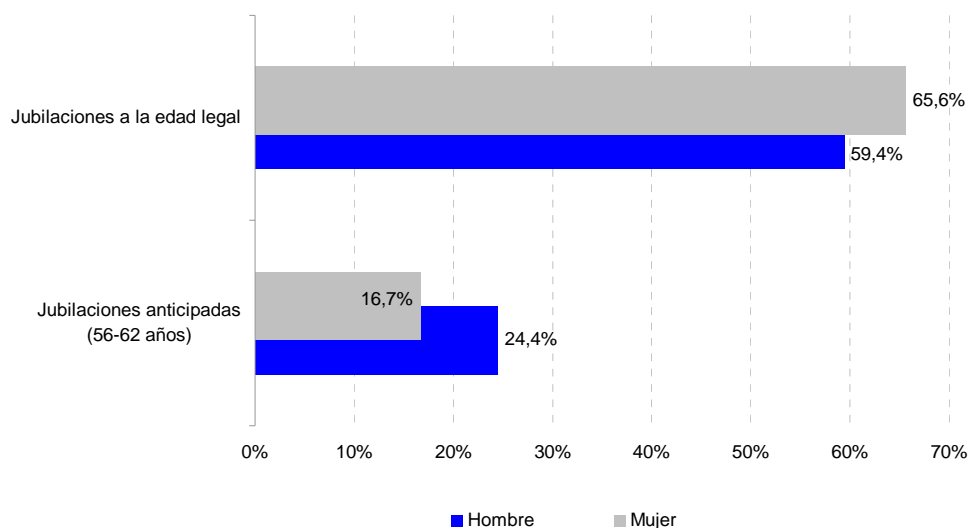


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat, (2013).

Así mismo, como aspectos relevantes, habría que mencionar: por un lado, que el número de mujeres que alcanza la jubilación a la edad legal fijada es superior al de los hombres (65,5% frente a 59,4% para los hombres); y por otro, que en el intervalo de edad en el que tienen lugar las jubilaciones anticipadas (55-62 años)<sup>104</sup> los hombres superan en 8 puntos porcentuales a las mujeres. Sin embargo, la distribución de la edad de jubilación en otros tramos de edad refleja un comportamiento homogéneo entre ambos sexos.

<sup>104</sup> Para establecer el intervalo de edades en el que tienen lugar las jubilaciones anticipadas, se ha considerado como umbral inferior los 55 años, edad fijada por la Estrategia de Lisboa como límite a partir del cual alcanzar los objetivos relativos al incremento de la participación laboral de la población definida como mayor, en la que decrecen ostensiblemente las tasas de empleo y actividad. Como límite superior se ha considerado la edad media efectiva de jubilación en Andalucía (62,6 años).

**Gráfico 67. DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN EN ANDALUCÍA PARA PERSONAS DE 35 A 75 AÑOS SEGÚN PRINCIPALES EDADES DE ACCESO Y SEXO. 2009**

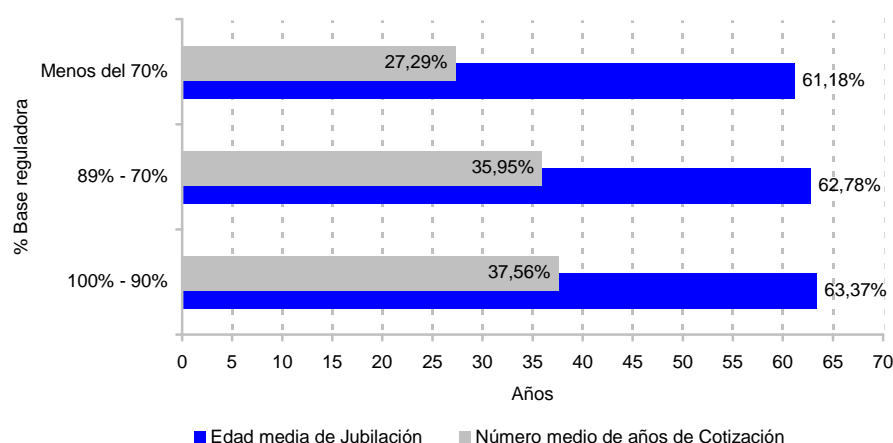


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Otro de los aspectos que, sin duda, puede condicionar el posicionamiento de la población trabajadora ante la jubilación es el porcentaje que se aplique a la base reguladora para el cálculo de la pensión a percibir. Éste se calcula en función de los años cotizados, estando obviamente determinado por la edad de entrada y la edad de salida del mercado laboral. En el siguiente gráfico, se ha representado la edad media de jubilación y el número medio de años cotizados a la Seguridad Social en función de los porcentajes aplicados a la base reguladora de los jubilados andaluces encuestados agrupados en tres intervalos. Hay que precisar que un número considerable de encuestados (40,7%) no conocía este último dato, sin embargo, a modo de aproximación se han realizado los cálculos para el resto, y que hemos utilizado para este cálculo los porcentajes existentes anteriores a las últimas reformas laborales.



**Gráfico 68. PORCENTAJES APLICADOS PARA EL CÁLCULO DE PENSIONES, SEGÚN LA EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN Y EL NÚMERO MEDIO DE AÑOS COTIZADOS**

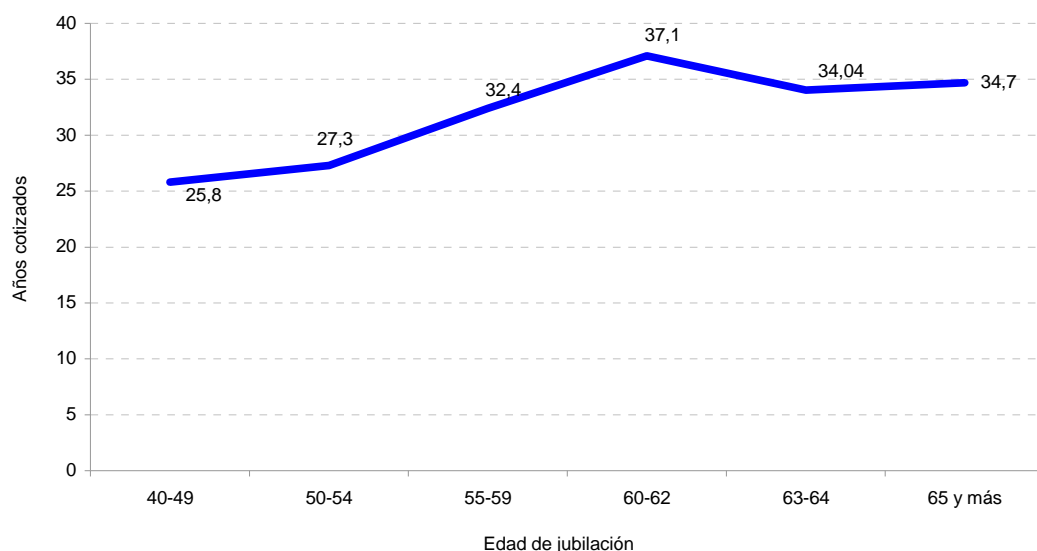


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Del análisis de los datos de cotización de este grupo de encuestados se desprende que si bien existe cierta relación entre la edad de jubilación y el porcentaje a aplicar a la base reguladora, es el número de años cotizados el factor que condiciona de forma decisiva la pensión a recibir. Así, contrastan aquellos encuestados con niveles más altos de porcentaje de base reguladora (100%-90%) que han cotizado una media de 37 años, frente a los que su pensión supone menos del 70% de su base reguladora que cotizaron una media de 27 años. Este aspecto es relevante para el tema objeto de estudio, puesto que independientemente de los incentivos para prolongar la vida activa laboral, aquellos trabajadores que debido a su inestabilidad laboral (períodos de desempleo) tengan dificultades para completar un período de cotización de 35 años pueden ver la prolongación de su vida activa laboral no como una posibilidad, sino como una necesidad para conseguir incrementar su pensión definitiva.

Conocer los años medios cotizados que se cuantifican por término medio a lo largo de las carreras profesionales de los trabajadores tiene especial relevancia a la hora de analizar si se produce un retraso o un anticipo de la edad de jubilación. Así, la información recogida en el gráfico siguiente refleja cómo aquellos que se jubilan anticipadamente en Andalucía van teniendo por término general, un historial más largo de cotización a medida que se aproximan a la edad media de jubilación, situada en el intervalo de 60 a 62 años. Por el contrario, este último intervalo representa un punto de inflexión a partir del cual la población jubilada de 63 y más años tiene menos años cotizados (34 años cotizados, frente a 37 de las personas del tramo de edad de 60 a 62 años).

**Gráfico 69. AÑOS DE COTIZACIÓN MEDIA SEGÚN LA EDAD DE JUBILACIÓN DE LA POBLACIÓN JUBILADA EN ANDALUCÍA. 2009**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

La mayor extensión de la vida laboral de los trabajadores que retrasan su edad de retiro respecto a la edad legal de jubilación, podría responder a un intento de acumular más años de cotización con la finalidad de mejorar la cuantía de la pensión final. Esto puede explicar que aquéllos que empezaron a trabajar y a cotizar más tempranamente (que puede coincidir con perfiles profesionales menos cualificados) se jubilan también antes, mientras que aquéllos otros que por distintas circunstancias (entre éstas, la inestabilidad laboral) han trabajado o cotizado durante un menor número de años, se jubilan más tarde. Por su parte, en el caso de los grupos de edad de 63 a 64 años, así como en el de 65 y más años, el ligero decrecimiento de los años cotizados puede obedecer a la más tardía incorporación al mercado laboral de los efectivos que los componen. En este sentido, se debería apuntar que normalmente las personas que se incorporan al mercado laboral a edades tempranas, suelen ocupar empleos que no requieren de alta cualificación y que no se corresponden con aquellos en los que existen óptimas condiciones laborales. Por consiguiente, suelen ser las personas que muestran una menor predisposición para prolongar la vida laboral, y contrariamente, son aquellas que más necesidad tienen de alargarla para obtener una mejor pensión.

La contextualización de la jubilación puede ser abordada a través del análisis del momento en el que se produce la salida del mercado laboral. Así mismo, la edad de retiro se encuentra fuertemente condicionada por la duración de la vida laboral de los trabajadores. A tenor de las estadísticas suministradas para el caso de Andalucía

por la Encuesta de Población Activa, se puede apreciar cómo a edades superiores la vida laboral es más amplia. En concreto, destacan las personas de entre 60 y 69 años con vidas laborales superiores a 36 años. Este aspecto pone de manifiesto el elevado peso relativo de las personas que pueden considerarse que han prolongado su vida laboral o, cuando menos, ostentan carreras profesionales extensas. De esta manera, unas 220.000 personas, aproximadamente el 20% del total, afirman que se encuentran dentro de esta situación.

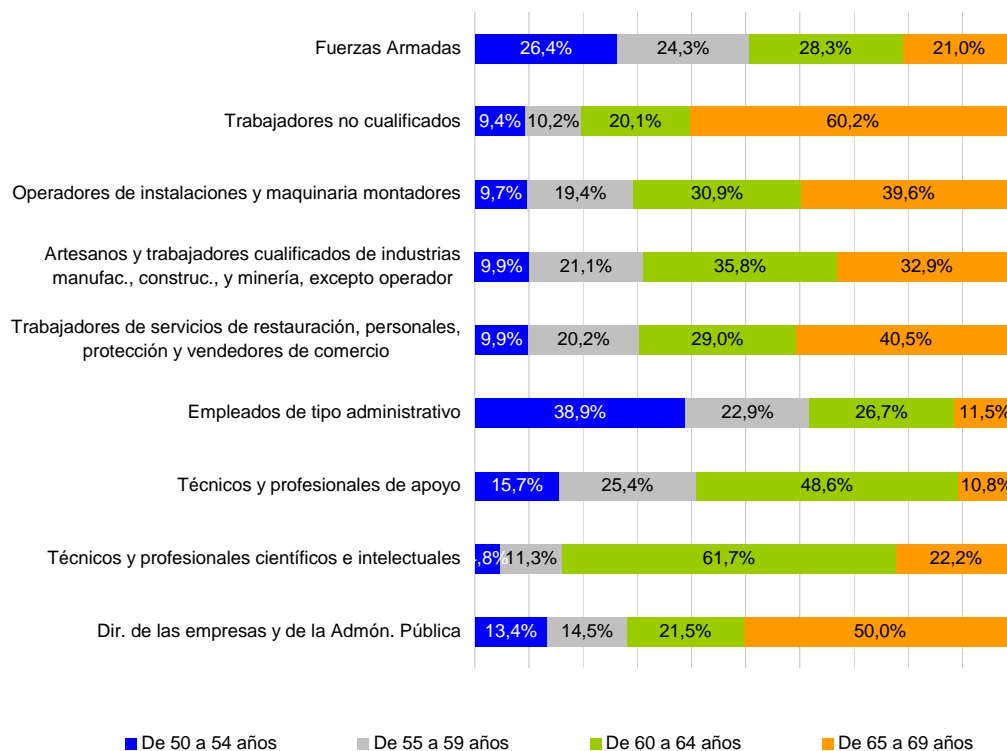
**Tabla 6.- PERSONAS DE 50 A 69 AÑOS EN ANDALUCÍA, SEGÚN AÑOS TRABAJADOS A LO LARGO DE SU VIDA LABORAL, POR GRUPO DE EDAD, 2006**

	Menos de 16 años	De 16 a 35 años	36 años o más	No sabe	Total
De 50 a 54 años	14,6%	60,5%	13,9%	11,0%	100%
De 55 a 59 años	14,8%	44,3%	28,4%	12,4%	100%
De 60 a 64 años	10,7%	32,5%	44,2%	12,6%	100%
De 65 a 69 años	7,8%	28,0%	47,9%	16,3%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de IEA. Explotación de la Encuesta de Población Activa del INE. (Datos de Andalucía). Módulo de la EPA salida del mercado laboral y transición hacia la jubilación definitiva.

Con arreglo a la distribución ocupacional de las respuestas se observan contrastes ciertamente significativos. Por un lado, se pueden agrupar las ocupaciones cuyos trabajadores presentan una edad de retiro tardía (trabajadores no cualificados, técnicos y profesionales, científicos e intelectuales y directivos de empresas y de la Administración Pública); y, por otro, aquéllas en las que la edad de jubilación tiene un carácter anticipado respecto a la media de todas las ocupaciones profesionales (Fuerzas Armadas, empleados de tipo administrativo y técnicos y profesionales de apoyo).

**Gráfico 70. PERSONAS DE 50 Y 69 AÑOS EN ANDALUCÍA, POR EDAD A LA QUE RECIBIERON SU PRIMERA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, SEGÚN ÚLTIMA OCUPACIÓN, 2006**



Fuente: Elaboración propia a partir de IEA. Explotación de la Encuesta de Población Activa del INE. (Datos de Andalucía). Módulo de la EPA salida del Mercado Laboral y transición hacia la jubilación definitiva.

En el primero de los dos grupos, la permanencia en el mercado laboral más dilatada obedece a distintas causas. Así, por ejemplo, la motivación de los trabajadores no cualificados responde a razones de tipo económico, como son disponer de ingresos suficientes o garantizar el derecho a percibir en el futuro una pensión de mayor cuantía. Por su lado, los técnicos y profesionales, científicos e intelectuales encontrarían motivaciones de otra índole para prolongar su vida laboral, puesto que éstas estarían más relacionadas con el atractivo de las tareas profesionales específicas que realizan, así como con las mejores condiciones laborales.

En el segundo grupo, la menor extensión de la carrera laboral puede responder a diversos factores explicativos, de modo que en el caso de las Fuerzas Armadas, la peligrosidad o el esfuerzo físico asociados a las especiales características de su desempeño profesional, motivan el anticipo de la edad de jubilación, llegando en un 50% de los casos, aproximadamente, a alcanzar el retiro con anterioridad a los 60 años. Por su lado, la temprana salida laboral de los empleados de tipo

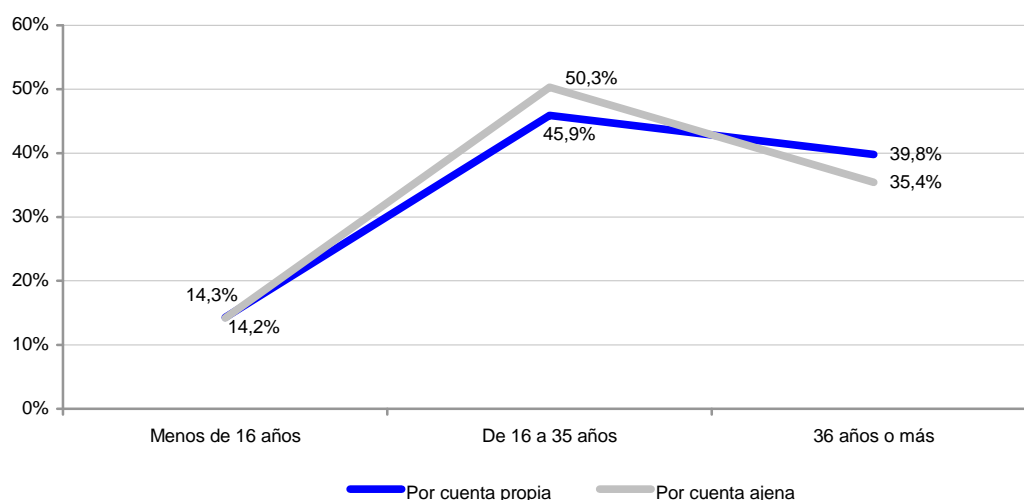
administrativo puede obedecer al mayor impacto que la cultura de la jubilación anticipada tiene sobre las empresas a las que pertenece este colectivo de profesionales, donde el 62% abandona el mercado laboral con anterioridad a los 60 años. Así mismo, para explicar esta circunstancia cabe barajar la hipótesis ligada a la falta de adaptación de este tipo de trabajadores a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, situación que propicia el adelanto de su edad de jubilación.

Si se atiende a los años trabajados por las personas con edades comprendidas entre los 50 y 69 años de edad según la situación profesional, se observan ciertas divergencias. En concreto, los profesionales que trabajan por cuenta propia tienen carreras laborales más extensas y prolongan su vida activa laboral más que las personas empleadas por cuenta ajena. De esta manera, las personas inscritas en la situación profesional por cuenta propia suelen tener vidas laborales más extensas (18,7% en el intervalo de 16 a 35 años trabajados, frente a 22% en el de 36 o más años) que los que trabajan por cuenta ajena (81,2% en el intervalo de 16 a 35 años trabajados, frente a 77,6% en el de 36 o más años). Tal vez, esta mayor extensión en las carreras profesionales de los trabajadores por cuenta propia, haya sido uno de los motivos que ha impulsado la medida que contempla la nueva reforma relativa a la compatibilidad del percibo de la pensión de jubilación con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el Salario Mínimo Interprofesional, en cómputo anual (además, la realización de estas actividades económicas no conlleva cotización por las prestaciones de la Seguridad Social).

Este resultado está estrechamente vinculado con los datos analizados acerca del tipo de empleo que buscan los desempleados mayores de 55 años. Dichos datos, que coinciden para los casos europeos y español, apuntan que la mayoría buscaría un empleo independientemente del tipo de jornada que éste tenga, pero, destaca el bajo porcentaje de desempleados que buscan un empleo exclusivamente por cuenta propia, lo que podría indicar la poca predisposición de los trabajadores europeos y españoles para dedicar sus últimos años de actividad al desarrollo de un empleo propio o autónomo. Sin embargo, cuando hemos analizado la situación profesional de las personas activas de más de 50 años, hemos comprobado que entre las diferencias existentes con las de la media de la población total, se encuentra la población activa de entre 55 y 59 años que se ubica en la categoría de trabajador/a por cuenta propia con mayor frecuencia que la población total, especialmente en la categoría de empresario/a. Además, a partir de los 65 años, las personas que permanecen activas laboralmente se ubican mayoritariamente en la categoría de trabajador por cuenta propia, tendencia más marcada incluso a partir de los 70 años (casi el 50% de los activos laborales son empresarios/as, con o sin asalariados/as). Así mismo, los resultados detallados por sexo indican que en términos generales, la situación profesional de las mujeres mayores de 55 años

activas laboralmente es similar a la de los hombres, pero con tendencias más acusadas, es decir, con un mayor peso del empleo por cuenta propia (INE, 2006).

**Gráfico 71. PERSONAS DE 50 A 69, SEGÚN AÑOS TRABAJADOS A LO LARGO DE SU VIDA LABORAL, POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2006**



Fuente: Elaboración propia a partir de IEA. Explotación de la Encuesta de Población Activa del INE. (Datos de Andalucía). Módulo de la EPA salida del Mercado Laboral y transición hacia la jubilación definitiva.

La edad y los años cotizados son dos variables fundamentales que se tienen en cuenta en las empresas para desvincular a sus trabajadores, ya sea a través de jubilaciones anticipadas, expedientes de regulación de empleo (ERE), bajas voluntarias incentivadas u otras figuras. Esto, que afecta a trabajadores de más edad de 50 años, es una forma poco conflictiva de reducción de las plantillas, al mismo tiempo que una situación inquietante para el trabajador. Estas prácticas, que en los últimos años se han acrecentado, en cierta medida, son el reflejo de una discriminación laboral por razón de edad y del abaratamiento del despido laboral.

En este sentido, hay que señalar que la situación en España en relación con la implementación de estrategias que tienen por objetivo el incremento de la fuerza laboral de mayor edad, está marcada, al igual que en la mayoría de los países europeos, por reformas que afectan principalmente al sistema de protección social y, más concretamente, al ámbito del sistema de pensiones. Sin embargo, en la actualidad aún conviven políticas dirigidas a aumentar la participación de los trabajadores de más edad, con otras cuyo objetivo es favorecer el retiro prematuro del mercado de trabajo<sup>105</sup>. Así, la coexistencia de medidas legislativas tendentes a

<sup>105</sup> Desde algún tiempo, muchas personas se han visto obligadas a jubilarse a edades tempranas debido a la reestructuración de la economía. La actual coyuntura económica ha disparado los

ampliar la edad de jubilación con otras que permiten la posibilidad de anticipar ésta, constituye una de las características principales de la realidad normativa estatal. Por ello, tanto en España como en otros países se vienen desarrollando distintos mecanismos legales que fomentan la ampliación de las carreras

---

expedientes de regulación de empleo (ERE). En España ha habido, algnos ejemplos significativos de prejubilaciones tempranas que merecen ser destacados:

- 1) El caso de RTVE, que en julio de 2006 firma con la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y los representantes sindicales (CCOO, UGT, USO y APLI) el Acuerdo para la Constitución de la RTVE, con el objetivo de la racionalización de costes, la mejora de la productividad y la reorganización de la explotación económica. Una de las cuestiones fundamentales del citado acuerdo es la que se refiere al excedente de plantilla que, en el momento de la firma, es cifrado en 4.150 trabajadores. Se establecen dos tipos de medidas: a) Medidas de desvinculación de trabajadores mayores de 52 años, con prestaciones complementarias, según requisitos, hasta la edad de jubilación y con tratamiento fiscal favorable al interesado; y, b) Medidas de desvinculación de trabajadores menores de 52 años, con negociaciones de bajas incentivadas, de libre adscripción entre ambas partes y cuyas cuantías indemnizatorias se determinarían dentro del ERE. Así mismo, también se contemplan prejubilaciones para los menores de 52 años que sean fijos de plantilla y con 24 años de antigüedad o cotización.
- 2) El caso de Telefónica, que ha ido aplicando distintos EREs siendo el más numerosos el del periodo 2003-2007. Este ERE, de carácter "voluntario, universal y no discriminatorio", preveía el recorte de 15.000 empleos en este periodo, lo que suponía aproximadamente el 37% de la plantilla del negocio de telefonía fija en España. El plan, que recibió el visto bueno de los sindicatos más representativos, tenía previsto que entre 2003 y 2005 abandonaran la empresa 10.285 trabajadores, y el resto, hasta llegar a los 15.000, lo hiciera en 2006 y 2007. Los empleados que cumplían 52 años durante la vigencia del plan recibieron el 70% de su salario bruto hasta los 61 años. A partir de los 61 y hasta los 65, estos trabajadores pasaron a percibir el 34% del sueldo. Para los trabajadores mayores de 55 años que se adhirieron al plan -los que podían haberse acogido al ERE de 1999-, el salario a percibir entre los 61 y los 65 años fue del 33%. Además, la revalorización del salario para el cálculo de la renta a percibir a partir de los 61 años, aumentó al 2%. La aplicación de este ERE tenía un coste previsto para la empresa de 3.750 millones de euros. Según las notas informativas de la Comisión de Seguimiento del ERE 2003-2007, en 2007 se habían producido un total de 13.200 bajas. El Convenio Colectivo 2008-2010, contempla la posibilidad de realizar bajas voluntarias incentivadas, con una serie de condicionantes y requisitos, y jubilación anticipada, en este último caso para aquellos trabajadores de 60 o más años de edad.
- 3) El caso de Endesa, que a través de una comisión negociadora compuesta por empresa y sindicatos, pactó un plan para el período 2000-2005. Éste iba dirigido a trabajadores que no alcanzaran los 50 años en dicho período, con una antigüedad mínima de 10 años en el conjunto de las empresas afectadas, en el momento de causar baja. La medida se presenta con carácter voluntario para el trabajador y en ningún caso sería objeto de ofrecimiento por la Empresa. En un segundo grupo, se incluyen trabajadores que cumplan 50 o más años de edad (o edad equivalente) durante el período 2000-2005 y que no estén afectados por los EREs vigentes, que también han de acreditar una antigüedad mínima de 10 años. Los trabajadores afectados causan baja al cumplir los 60 años de edad o equivalente por bonificación, siendo voluntario para el trabajador.

profesionales de los trabajadores de edad avanzada; aunque al mismo tiempo, se observan, situaciones opuestas en las que se dificulta el final de la vida laboral acortándolas a edades prematuras. No obstante, la experiencia político-normativa reciente refleja que son crecientes los esfuerzos destinados a emprender acciones en la línea de fomentar la prolongación de la vida laboral y frenar las salidas laborales prematuras. Por lo general, se trata de políticas orientadas a ampliar el periodo de cotización de los trabajadores, así como a estimular el retraso de la edad de jubilación respondiendo a las pautas marcadas por la Unión Europea.

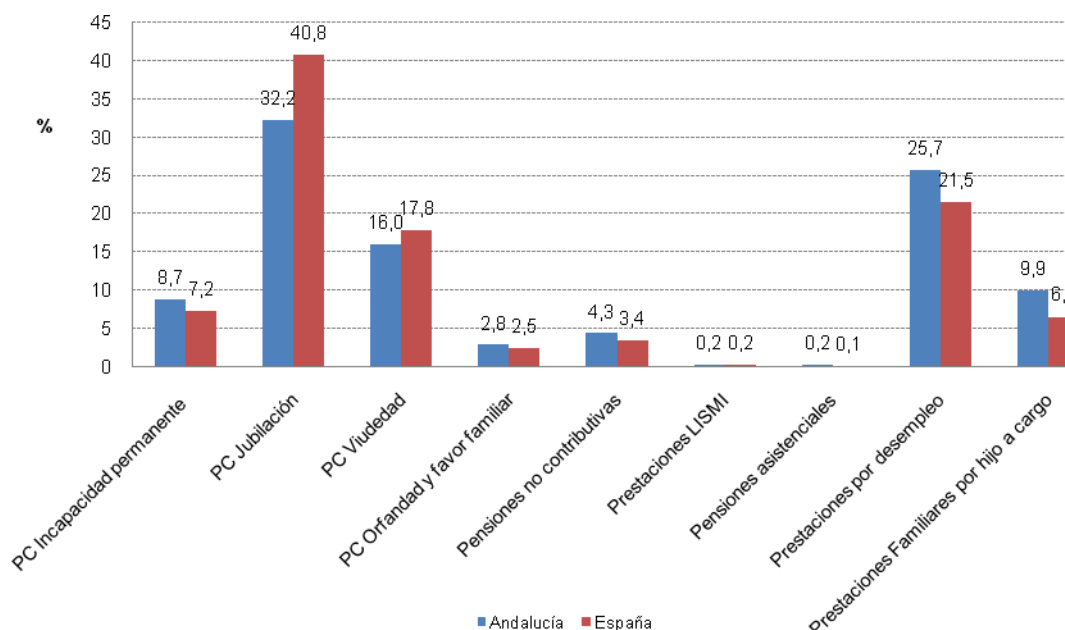
#### **4.3.2. LA JUBILACIÓN COMO PRESTACIÓN DE CARÁCTER SOCIAL**

La jubilación también puede abordarse desde su análisis como situación que genera derecho a recibir una prestación de carácter social. Esto es, como una pensión de carácter contributivo o no contributivo dirigida a la persona que alcanza la edad de retiro, frente a otras prestaciones también sociales, pero que responde a otras motivaciones para causar derecho a percibirlas. Existen distintos tipos de prestaciones de protección social que generan derecho a pensiones de carácter contributivo, no contributivo y de otra naturaleza que responden a diferentes porcentajes de financiación.

**Gráfico 72.** PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN TIPO EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA (%)



**Gráfico 73. SOBRE EL TOTAL DE PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL), 2012 (MEDIA ANUAL)**



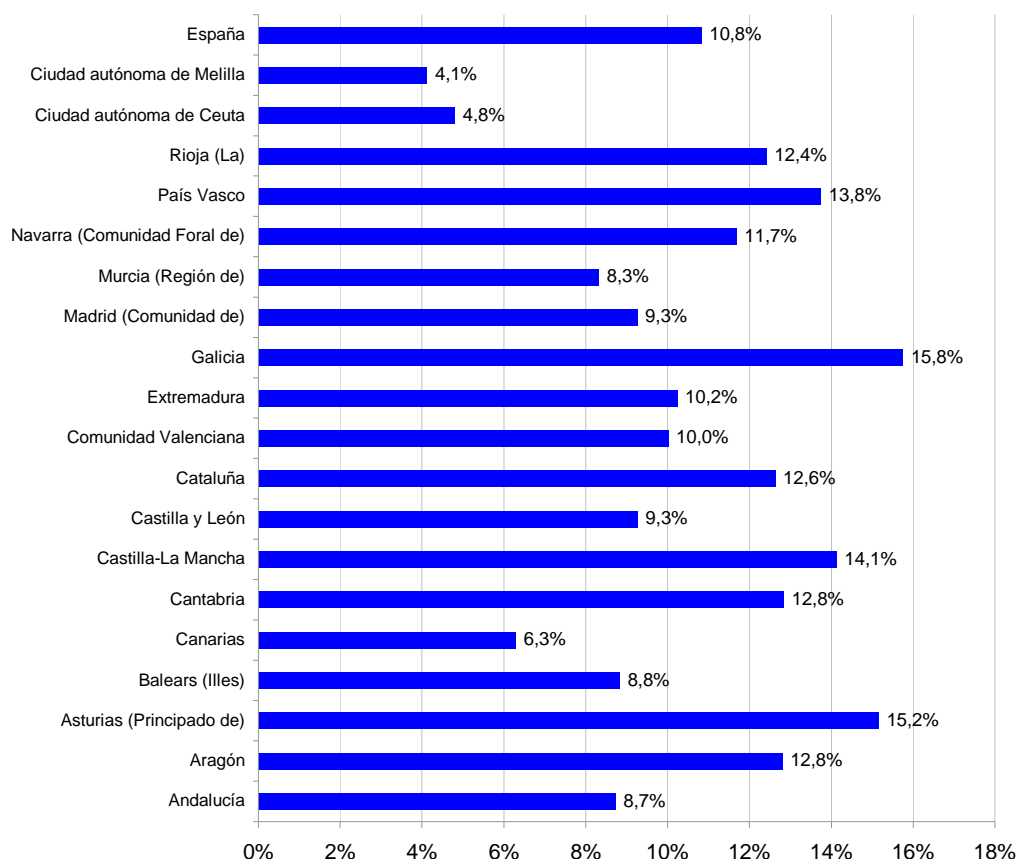
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, (2013).

Con arreglo a los porcentajes de distribución de las distintas categorías, observamos que son precisamente las pensiones contributivas de jubilación las que alcanzan un peso relativo mayor, al tiempo que presentan mayores contrastes entre los dos ámbitos territoriales considerados (40,8 % en España, frente a un peso relativo de 32,2% en Andalucía, con una diferencia de 8,6 puntos porcentuales). A este tipo de prestación le siguen las destinadas al desempleo, cuyos porcentajes de distribución por territorios son inversos a los de la anterior categoría, puesto que la región andaluza concentra el 25,7% de sus prestaciones de protección social en el desempleo, frente al 21,5% de las del ámbito estatal. El menor peso de las prestaciones sociales destinadas a las pensiones contributivas de jubilación en Andalucía obedece, por tanto, a la existencia de otro tipo de prestaciones tales como las pensiones de carácter no contributivo, las de incapacidad permanente y, especialmente, las que ofrecen cobertura a los desempleados. Así mismo, cabe añadir a esto el hecho, el menor peso de la población mayor de 65 años (principal receptora de aquél tipo de prestaciones) en Andalucía frente al conjunto de España.

La descripción de la situación de la jubilación en Andalucía implica considerar la distribución territorial de la población jubilada dentro de un contexto espacial más amplio, esto es, a escala estatal y regional, dado que un análisis comparado según territorios permite ofrecer una aproximación más completa de la estructura demográfica por edades y, más concretamente, de la de los jubilados en relación con la población restante. En el siguiente gráfico puede apreciarse cómo a nivel

regional la proporción de jubilados respecto a la población total fluctúa según los territorios. Así, la distribución espacial de los jubilados se concentra fundamentalmente, por este orden, en las comunidades autónomas de Galicia, Asturias y País Vasco, con porcentajes de jubilados con pensión contributiva alrededor del 15% de la población total. Por el contrario, el menor peso relativo del contingente de jubilados de este tipo se halla en Canarias, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde las clases pasivas, en términos de contributividad, tienen una menor representación en relación con la población total, oscilando entre el 8% y el 4%. En el caso andaluz, se observa una proporción de jubilados ligeramente inferior a la existente como media en el conjunto de España, con un 8,7% de personas en esa situación frente al 10,9% a nivel estatal.

**Gráfico 74. PORCENTAJE DE JUBILADOS CON PENSIONES CONTRIBUTIVAS RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL SEGÚN CC. AA., 2009**



Fuente: Elaboración propia a partir de IEA y Estadísticas e Informes de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social) (\*)

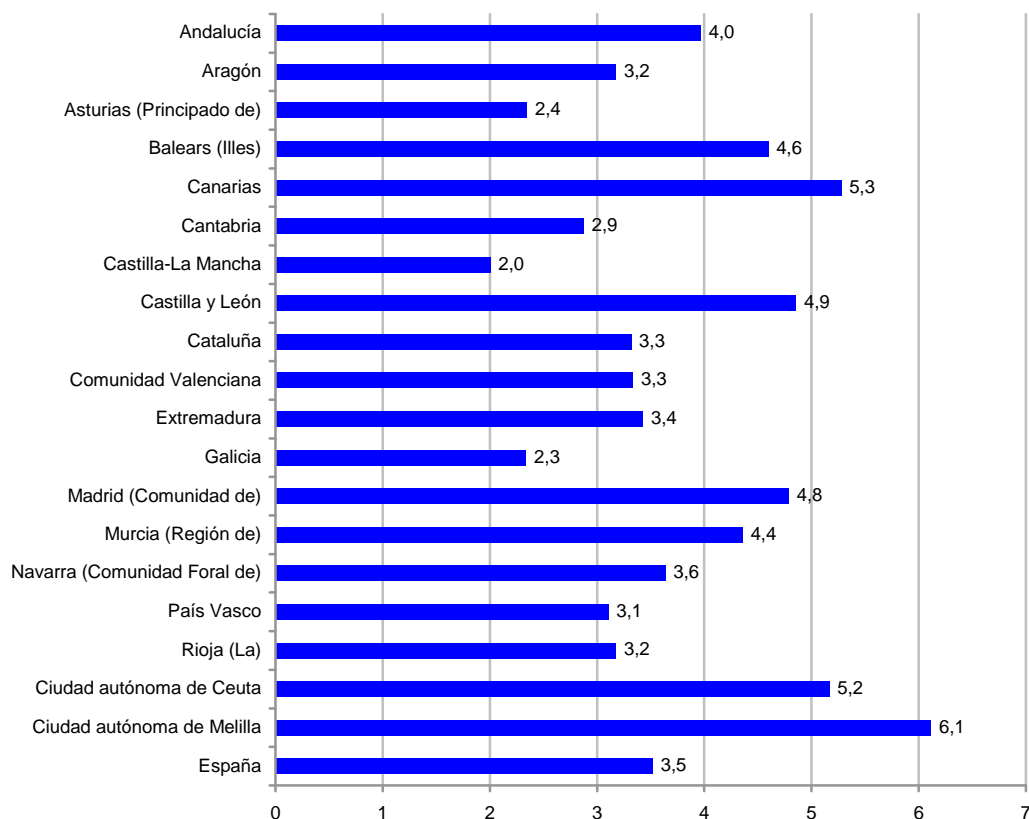
(\*) MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN: *Seguridad Social, Estadísticas e Informes* [en línea]. <[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadística/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadística/index.htm)> [Consulta: 15/10/2009].

La comparativa entre las clases pasivas y activas en el mercado de trabajo en Andalucía y España también puede realizarse a partir del análisis de la relación entre los cotizantes y los jubilados existentes en cada momento. Como se puede ver en el gráfico siguiente, la media de afiliados a la Seguridad Social por cada pensionista en España asciende a 3,5. Este dato refleja la mayor proporción del contingente de personas activas ocupadas en Andalucía en relación con el número de pensionistas, dado que hay cuatro de aquéllos por cada uno de éstos<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> En el estudio *Las personas mayores en España* (IMSERSO, 2008) se señalaba como probabilidad que a finales del año 2009 se alcanzarían los 8 millones de pensiones contributivas del Régimen de la Seguridad Social para el conjunto de España. Esto supondría el incremento de un millón de nuevas pensiones en un periodo de 10 años y poco más de 720.000 en Andalucía. Efectivamente, no sólo se alcanza esta cifra, sino que se superó ampliamente, a 31 de Diciembre de 2009, el número de pensiones contributivas de la Seguridad Social era de 8.604.119 (de las cuales 455.655 eran no contributivas). A lo largo de los años, el número de pensiones ha ido incrementándose alcanzando a 31 de Diciembre de 2012 la cifra de 8.999.045; sin embargo, las pensiones contributivas han descendido hasta llegar a 445.278 en este mismo periodo. Hay que señalar que la diferencia entre el número de pensiones y el de pensionistas es de casi 800.000, lo que implica que 800.000 pensionistas cobran dos pensiones de la Seguridad Social. Respecto a la cuantía de las pensiones, ésta se ha visto incrementada en los últimos años en el ámbito estatal, evolucionando desde los 446 euros de pensión media del año 1999 a los 748 del presente 2009, lo que representa un incremento del 67,6%. A finales de 2012 se situaba la pensión media contributiva en 829,79 euros y la no contributiva en 360,21. En cuanto al tipo de pensión, las de viudedad y orfandad, así como aquellas destinadas a favor de familiares, son las que han experimentado mayores incrementos.

**Gráfico 75. NÚMERO DE AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL POR CADA PENSIONISTA POR JUBILACIÓN SEGÚN CC. AA., 2009**



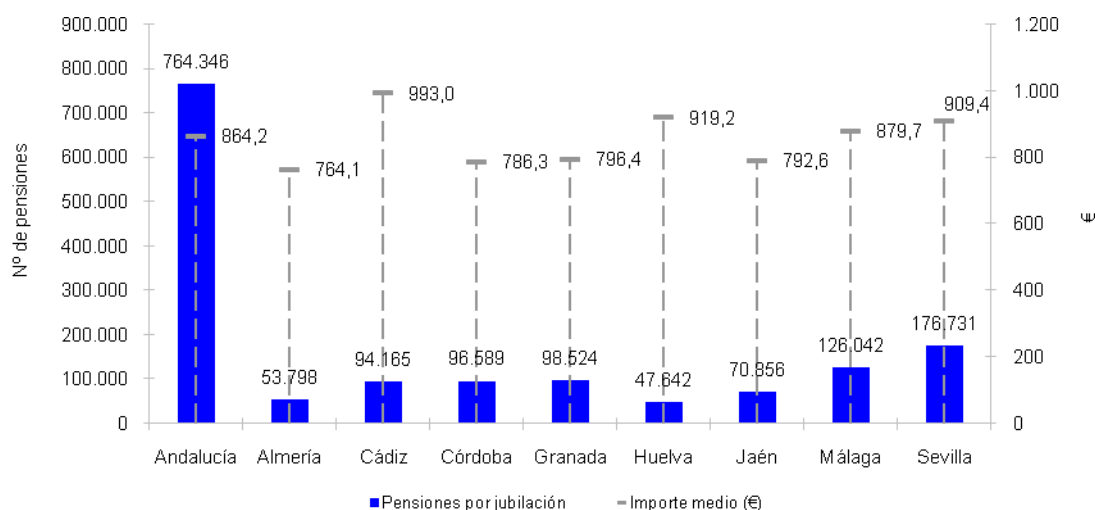
Fuente: Elaboración propia a partir de EPA, INE y Estadísticas e Informes de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración

Teniendo en cuenta que las pensiones (las contributivas) se financian con las cotizaciones aportadas por los trabajadores en ese momento (sistema piramidal), la garantía del mismo depende de la relación trabajadores-pensionistas. Actualmente este parámetro ha caído a 2 (dos trabajadores pagan la pensión de un pensionista). Cuanto mayor sea el número de personas trabajando, mayor garantía tendrá el sistema en su funcionamiento. Obviamente, también se conseguiría la misma garantía con la disminución de los pensionistas, y en este sentido, parece que resulta más difícil aumentar el número de cotizantes que disminuir el número de pensionistas futuros, por ejemplo retrasando la edad de jubilación. De la misma manera ocurre con el importe de las cotizaciones y de las pensiones. Así, un mismo número de trabajadores puede soportar más pensionistas si se les aumenta la cotización o también si se disminuye la pensión. Ambas medidas se han implementando, y en el caso de la segunda, en España se logró de manera indirecta al aumentar los años mínimos de cotización para tener derecho a una pensión.

Los datos desagregados por Comunidades Autónomas reflejan notables diferencias en lo que se refiere a la cuantía de la pensión media, lo que está vinculado a la fuerte especialización productiva por territorio que se viene consolidando en nuestro país, así como a las fuertes diferencias salariales en función de los distintos sectores y ocupaciones. Así, las Comunidades Autónomas con una pensión media más elevada son las de Asturias, País Vasco y Madrid, mientras que la pensión media más baja la encontramos en Galicia, Extremadura y Andalucía. No obstante, el hecho de que el sistema español de Seguridad Social cuente con la caja única (el Estado recauda las cotizaciones y paga las pensiones por igual independientemente de donde se resida), hace que las diferencias territoriales de esta tasa de dependencia sean sólo indicativas y no afecten a la financiación del sistema. De no existir la caja única, la financiación de las pensiones en algunas comunidades como Asturias o Galicia, con tasas de dependencia cercanas al 1, sería inviable. Esta situación de desigualdad tiene una explicación que, por otra parte, es insalvable: muchos trabajadores que en activo viven en comunidades más dinámicas económicamente como Cataluña o Madrid, cuando se jubilan vuelven a sus provincias de origen en otras comunidades donde figuran como pensionistas. De ahí la importancia de mantener la caja única. A la diferencia en la cuantía media de las pensiones hay que añadir una significativa brecha en función de las distintas cuantías de pensión, así como en función del sexo incluso para la misma modalidad de pensión. De este modo, del total de pensiones las más numerosas, de manera general, se sitúan en los tramos más bajos en relación a la cuantía y en su mayoría corresponden a beneficiarias mujeres, siendo el número de éstas significativamente más bajo que el de los hombres como perceptores de pensiones, excepto cuando se trata de pensiones de viudedad, que son fundamentalmente percibidas por mujeres.

A escala andaluza, la distribución espacial de los pensionistas por jubilación se corresponde con la de la población. El mayor número de pensionistas se concentra, fundamentalmente y, por este orden, en las provincias de Sevilla, Málaga o Granada. Mientras que, por el contrario, las de Almería y Huelva presentan un número reducido de jubilados que perciben pensiones de carácter contributivo. En relación con las cuantías, la pensión media asciende en Andalucía a 784 euros, destacando por su mayor valor las provincias de Cádiz, Huelva y Sevilla. Cabe resaltar que sólo la primera de estas provincias supera la pensión media percibida por habitante para el conjunto de España, lo que arroja un diferencial de 72€ entre los jubilados que reciben pensiones contributivas en España y los que lo hacen en Andalucía (856€ en el primer territorio, frente a 784€ en el segundo). De este modo, estas prestaciones representan para la región el 14,3% de las existentes en el ámbito nacional, en clara desproporción con respecto a su peso demográfico (18%).

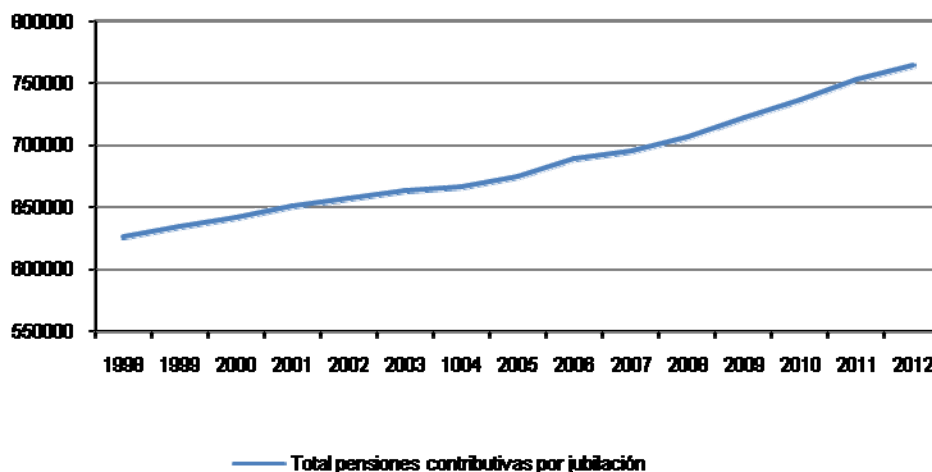
**GRÁFICO 67. PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR JUBILACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VIGOR Y PENSIÓN MEDIA EN ANDALUCÍA Y PROVINCIA, 2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas e Informes de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social) (2013).

El ritmo de crecimiento experimentado por la evolución de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en Andalucía ha sido constante y notable durante el periodo de tiempo considerado, fluctuando desde las 625.000 existentes en 1998 hasta las poco más de 720.000 en 2008, lo que representa un incremento del 12,5%. La evolución de esta última variable no refleja su correlato con el comportamiento experimentado por la población de 65 y más años (la población más susceptible de percibir las prestaciones por jubilación), puesto que su crecimiento ha sido sensiblemente mayor durante el periodo de tiempo analizado, alcanzando el 20%. Esta divergencia en el comportamiento de ambas variables puede obedecer a que una parte de las pensiones contributivas son percibidas con antelación a los 65 años, pues, como se ha mencionado anteriormente, aproximadamente un 40% de los jubilados alcanzan el retiro antes de la edad legal establecida.

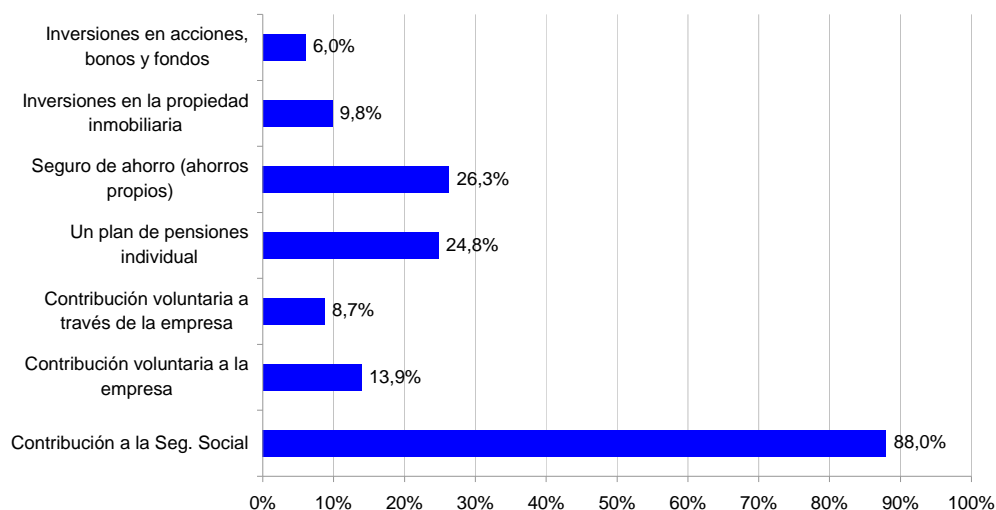
GRÁFICO 68. EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR JUBILACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ANDALUCÍA (1998-2012) (MEDIAS ANUALES)



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas e Informes de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social) (2013).

Las expectativas que se generan en cuanto a la disposición de un determinado nivel o cuantía de ganancias, así como respecto a la seguridad de percibir éstas, dependen en gran medida de su procedencia. El origen de estos ingresos o el pensamiento sobre cuál será, constituye una fuente de información de interés principal, dado que puede interpretarse como el grado de confianza depositado en el sistema público de pensiones o, por el contrario, en otras alternativas tales como un *plan de pensiones individual*, un *seguro de ahorro (ahorros propios)* o las *inversiones que se realizan en acciones, bonos y fondos*, entre otras.

**Gráfico 76. PROCEDENCIA DE LOS INGRESOS POR JUBILACIÓN**



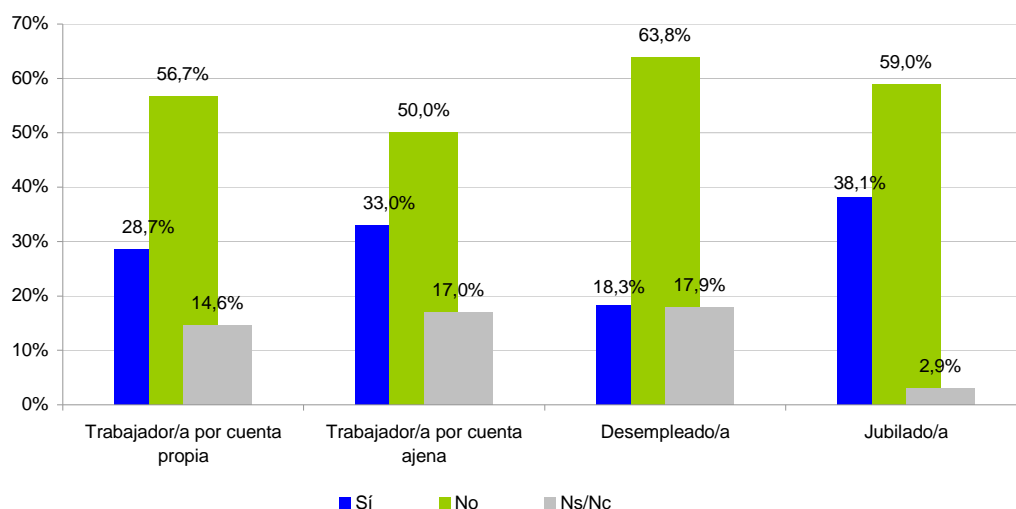
Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

El origen de los ingresos de los que disponen o dispondrán las personas entrevistadas durante su jubilación se concentra mayoritariamente en una misma fuente, la *Contribución a la Seguridad Social*. Al relativizar a 100 el peso de esta categoría y el de las restantes respuestas posibles, se obtiene que dicha opción representa casi el 50% del total de respuestas afirmativas totales emitidas. Sin embargo, el dato es aún más revelador teniendo en cuenta todas las respuestas de carácter múltiple, de tal forma que 88 de cada 100 personas respondieron afirmativamente al ser preguntadas por la *Contribución a la Seguridad Social* como una de las fuentes de ingresos a tener en cuenta para su jubilación. A ésta le siguen, a gran distancia, dos fórmulas alternativas sobre las que los entrevistados depositan su confianza para disponer de ingresos durante la etapa de retiro, los *Seguros de ahorro* (o ahorros propios) y los *Planes de pensiones*.

En esta línea, al ser preguntados por la suficiencia de los ingresos durante la etapa correspondiente a la jubilación se pone de manifiesto que los entrevistados alcanzan un nivel de optimismo más elevado cuanto mayor es la edad, dado que las respuestas afirmativas de los jubilados superan en más de 12 puntos porcentuales de media a las restantes categorías de relación laboral como se desprende del siguiente gráfico. Entre éstas, obviamente presentan una opinión más pesimista sobre la obtención de ingresos durante la jubilación la opinión de los *Desempleados*, mientras que los *Trabajadores por cuenta ajena* manifiestan creer disponer de ingresos suficientes por encima de las demás categorías de población activa entrevistada.



**Gráfico 77. PERCEPCIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DE LOS INGRESOS POR JUBILACIÓN**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Una observación general que destaca entre los encuestados es que cuando se les pide que suscriban o no el conjunto de enunciados recogidos en el cuestionario relativos al momento de finalizar y/o mantener su actividad laboral, surge una tendencia a afirmar con un porcentaje relativamente mayor todo lo que implica un contenido negativo (tanto lo relacionado con la jubilación como lo relacionado con la prolongación de la vida laboral) entre los encuestados que cuentan con menos recursos.

### 4.3.3. ACTITUDES Y PERCEPCIONES ANTE LA JUBILACIÓN O EDAD DE RETIRO

Desde el punto de vista profesional y social, la jubilación es la situación a la que acceden las personas llegadas a una edad reglamentada cuando cesan voluntaria o forzosamente en su actividad profesional; es el fin del desempeño de tareas laborales remuneradas a causa de la edad. Aunque el proceso de jubilación se asocia a la edad relacionada con el cese de la vida laboral, percepción con unas connotaciones socioeconómicas claras, la jubilación también supone una serie de implicaciones en otras esferas de la persona que configuran un nuevo escenario vital. Así, la jubilación conlleva una modificación del curso cotidiano de la vida del sujeto, hasta ese momento subordinado al ritmo de la actividad profesional (Sáez Narro, Aleixandre y Meléndez, 1995), y consecuencias precisas en la vida de las personas, tales como: disminución productiva y salarial, cambios en las expectativas de la vida, pero a la vez, nuevas oportunidades de usos del tiempo, nuevas relaciones sociales, familiares, etc. No se debe olvidar que el término *jubilación* proviene de la expresión latina *jubileo/jubilatio* que significa, placer, gozo, alegría; aunque todavía perduren mitos y prejuicios acerca de la jubilación, considerándola como sinónimo de discapacidad, enfermedad, dependencia e inactividad, esto es, como carga económica y social.

De este modo y siguiendo a Pérez Ortiz (2004) se podría afirmar que existe un conjunto de mitos sobre las personas mayores que se ha ido extendiendo de tal manera, que a veces se hace preciso confrontarlos. La ancianidad no comienza a una edad uniforme, sino variable e individualizada, y por supuesto, no debe relacionarse con los hitos que se toman como referencia para el retiro laboral. La ancianidad es una etapa vital peculiar de muy variadas situaciones y cada persona refleja la esencia de su trayectoria vital y entorno. El dejar de ser productivo, puede interpretarse de muy diversas maneras dependiendo de las circunstancias del sujeto y de los valores e ideologías dominantes en la sociedad. Esta retirada del mercado de trabajo se suele asociar a la progresiva retirada de los intereses de la vida, y ciertamente, existe un número considerable de personas mayores que no sólo siguen interesadas en diversos planos sociales y familiares, sino que, además, en esta etapa incrementa su grado de participación precisamente porque cuentan con mayor disponibilidad de tiempo. Así mismo, se achaca a este colectivo la inflexibilidad e incapacidad de cambio y adaptación a las nuevas situaciones (de ahí puede venir la proliferación de los *Programas de Preparación para la Jubilación* anteriormente desarrollados). Sin embargo, no sólo es que superen este escenario sino que a veces enseñan a hacerlo a través de su ejemplo.

Todo ello, es reflejo de un modelo de sociedad caracterizado por el culto a la eficacia y a la productividad, marcado por un acusado economicismo que tiende a marginar a las personas consideradas económicamente no activas y, por tanto, improductivas. En la sociedad desarrollada, industrializada y urbana, el adulto que finaliza su vida laboral y se jubila pasa a formar parte de un grupo social distinto, con una posición claramente diferenciada y definida por su separación de la población “activa”, su falta de rentabilidad potencial presente y futura en el sistema productivo y su inclusión en una normativa especial concreta: la de jubilado o miembro de las “clases pasivas” (Hernández, 2009). Así mismo, y debido a las dificultades económicas por las que atraviesa el Estado, se cuestiona la viabilidad y equilibrio del sistema de pensiones y, por tanto, se culpabiliza a las personas jubiladas (y mayores) de ser los causantes de esta futura pérdida del Estado del bienestar, olvidando que estas pensiones son un derecho resultado del esfuerzo realizado a lo largo de años de trabajo para el caso de los jubilados.

La persona mayor permanece activa (e incluso, desde un punto de vista económico) mucho después de su jubilación, como ya hemos apuntado. Así, en la denominada tercera edad podemos encontrarnos con tres tipos de personas en cuanto a actividad se refiere (Hernández, 2009): 1) Activos legales, personas mayores de 65 años que continúan desempeñando su profesión, suelen ser empresarios o profesionales a los que no les interesa jubilarse o no pueden por no haber cubierto el período de cotización; 2) Activos encubiertos, ya jubilados, pero que ejercen su profesión u otro trabajo con total dedicación, suelen ser profesionales y personas que trabajan en la actividad agraria; y, 3) Activos no remunerados, amas de casa, jubilados y esas personas mayores que realizan trabajos no reconocidos como productivos pero de extraordinaria importancia<sup>107</sup>.

Como afirma Lehr (1980), el advenimiento de la jubilación, supone algo más que el cese en una actividad más o menos valorada. Entre otras cosas, implica la adopción de un nuevo rol muy diferente del desempeñado por el individuo hasta ese momento, y aún no definido socialmente, con la consiguiente creación de nuevas expectativas de comportamiento. Moragas (2007) considera que es importante encontrar un rol coherente para una etapa de la vida que cada vez se prolonga más; por ello, se debe planificar adecuadamente para conseguir que transcurra con

---

<sup>107</sup> En este sentido, insistimos en los resultados del estudio de Elea (Imsero, 2006), que pone de relieve que el 100% de las mujeres mayores y el 99,8% de los hombres mayores realizan un trabajo productivo no remunerado con un promedio de 6,9 horas diarias (7,68 horas las mujeres y 4,7 horas los hombres). Si extrapolásemos esos datos al total de la población mayor no dependiente y asignásemos un valor monetario a esas horas nos encontraríamos con que su contribución al PIB sería de, aproximadamente, 106 mil millones de euros (Fernández-Ballesteros, 2011).

calidad de vida. Los roles sociales son coherentes, cuando satisfacen al sujeto y contribuyen a la sociedad de tal forma que su aportación es valorada. En las etapas vitales anteriores a la jubilación se valora socialmente el papel del niño y adolescente en la educación, el del adulto en el trabajo, pero no existe, según este autor, un rol coherente proporcional a su importancia cuantitativa y global para la jubilación. Es por ello, que constituye una exigencia social y política, para el autor, diseñar un rol social aceptable y aceptado por el jubilado que facilitara su adaptación y calidad de vida.

En esta línea, habría que mencionar la idea ya desarrollada sobre las desigualdades en el envejecer y su relación con la actividad laboral. Así, en el estudio llevado a cabo por Trinidad (2006) acerca de las estrategias sociales y económicas de los nuevos jubilados, se concluye que el comportamiento de los mayores a nivel social y económico es heterogéneo, aunque se pueden clasificar en dos grandes grupos: los nuevos y los viejos jubilados o jubilados tradicionales. El jubilado tradicional se ha caracterizado por retirarse de la vida laboral, encerrarse en su casa y, como mucho, cuidar de algún familiar, sin apenas inquietudes sociales y con una dependencia económica importante. Mientras que el nuevo jubilado opta por no quedarse en su casa, por seguir formándose aún contando con un nivel formativo medio-alto, por ayudar a la sociedad, por participar en organizaciones sin ánimo de lucro, por cuidar de su familia, y por una adquisición de nuevos roles que le proporcionan una sensación de utilidad, de sentirse todavía parte de algo importante. En síntesis, para los primeros la jubilación es el fin de la vida laboral casi de la social; mientras que para los segundos es una nueva etapa de la vida que les brinda la oportunidad de abrir otras esferas sociales y actividades.

Para aproximarnos a estas cuestiones se ha definido un perfil de los entrevistados atendiendo al sector de actividad, la edad y la relación laboral, cuyo análisis permite valorar la percepción que se tiene acerca de la jubilación desde las distintas situaciones socioeconómicas. Así mismo se tendrá como referencia los tres grupos de factores que más influencia tienen en la jubilación de las personas según Moragas (2007): 1) los factores individuales, donde se incluye la salud física y la psíquica; 2) los factores materiales, donde el dinero que recibe como pensión el jubilado se convierte en uno de los principales objetivos de los trabajadores en su búsqueda de la seguridad económica futura; y, 3) los factores sociales, los cuales influyen en la actitud respecto a la jubilación y se ven afectados con la jubilación: la familia, el grupo de trabajo y el grupo de relaciones externas, donde se incluyen las actividades recreativas, deportivas, religiosas, culturales, etc. Igualmente, la adaptación de las personas a la jubilación varía también en función de una serie de factores que determinan este proceso. Entre éstos, destacan: el estado de salud mental, la autonomía económica, la integración social y la amplitud de intereses. En general, como señala (Gainza, 2009), la jubilación constituye motivo de alegría o contrariedad según la formación, el nivel educativo o el puesto de trabajo de la

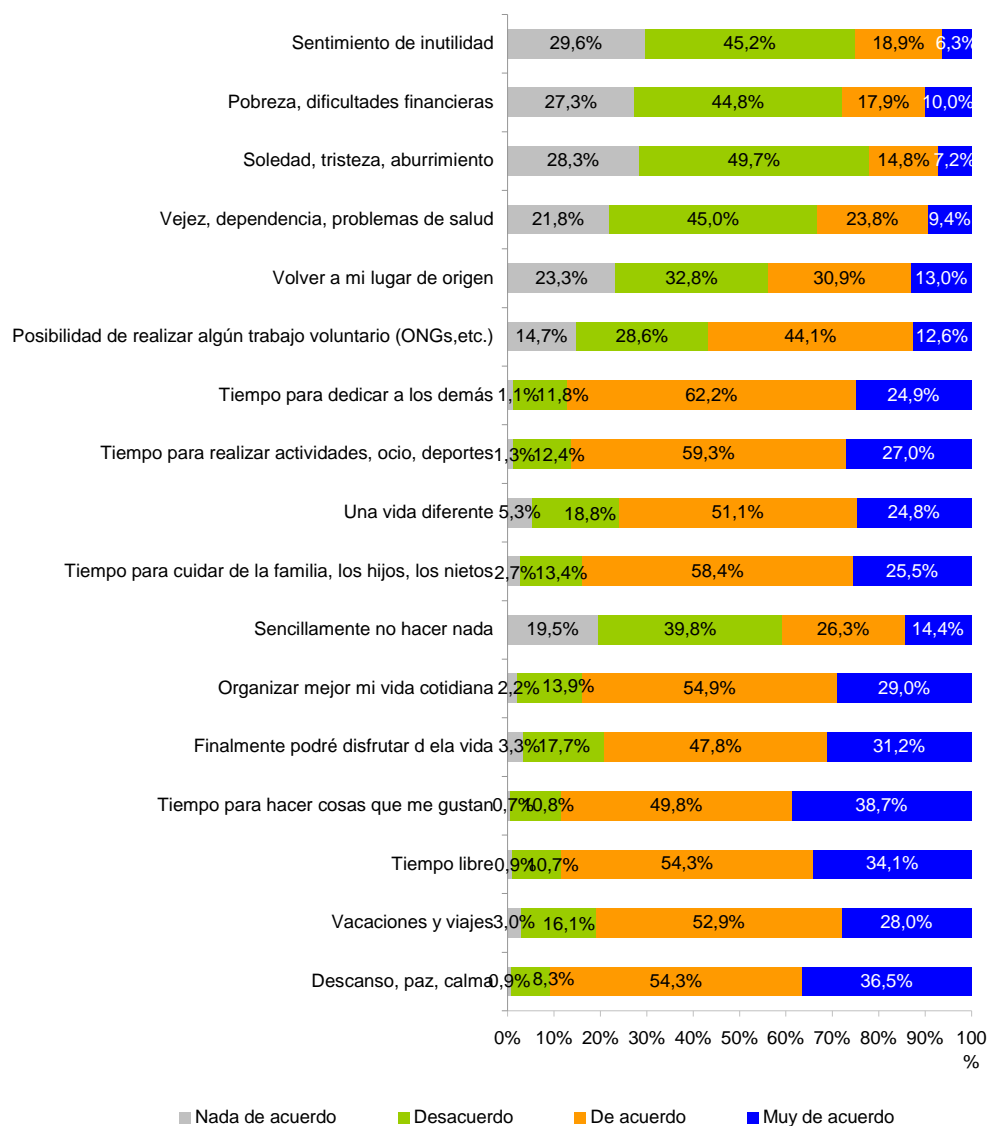
persona, en definitiva, depende una serie de factores de la vida laboral y social de cualquier persona. De hecho, Beck (1984), encontró una directa relación entre el mayor nivel educativo, de ingresos y de posición profesional y una mejor planificación del retiro, y, por lo tanto, una transición mejor al mismo.

Por su parte, y en relación con las *teorías de la personalidad*, existe una clasificación acerca de la personalidad de los ancianos que refleja algunas características que adquieren importancia cuando se comparan con las percepciones y actitudes que la población manifiesta ante la jubilación y/o la prolongación de la vida laboral en edades avanzadas. La tipología de personalidad de los ancianos es la siguiente: 1) *El maduro*: individuo estable, bien integrado y que disfruta de la vida; 2) *El pasivo*: individuo desacoplado por voluntad propia que prefiere pocas actividades y que se encuentra satisfecho porque puede descansar; 3) *El defensivo*: es rígido, activo, disciplinado, individualista que se integra en numerosas actividades ya que no soporta la inactividad; 4) *El colérico*: culpa a los demás y les responsabiliza de sus frustraciones y limitaciones; y, 5) *El autoagresivo*: se odia así mismo, está deprimido y aislado. Los tres primeros tipos se integran bien con la sociedad y se han adaptado con éxito al envejecimiento, mientras que los dos últimos luchan en contra del envejecimiento y sus manifestaciones (Moragas, 1991). En esta misma línea, Neugarten (1968) establece cuatro tipos básicos de personalidad y cada uno de ellos tiene una forma propia de adaptación al envejecimiento: 1) *Personalidad de tipo integrado*: Aquellas que se acompañan de niveles de adaptación superior. Las personas presentan actitudes y comportamientos flexibles y un alto nivel de satisfacción; 2) *Personalidad de tipo blindado*: Tienen buenos niveles de adaptación, caracterizados por el mantenimiento de los roles y la una escasa disposición a nuevas experiencias; 3) *Personalidad de tipo pasivo-dependiente*: Se caracteriza por una necesidad de constante apoyo o por apatía o pasividad para con el entorno; y, finalmente, 4) *Personalidad de tipo no integrado*: Muestran un bajo nivel de actividad, tanto en lo físico como en lo psíquico.

En el marco del análisis sobre las actitudes ante la prolongación de la vida laboral, resulta de interés, dada su interrelación, conocer cómo se percibe y qué representa la jubilación para el conjunto de las personas consultadas. La jubilación y la nueva etapa que con ella comienza genera diversos posicionamientos según quién, cómo, cuándo y porqué se afronta. En este sentido, como ya hemos referenciado, Fericgla (1992), quién concibe la jubilación como parte de la *Cultura de la Ancianidad*, considera que la valoración que los sujetos jubilados tienen acerca de la misma, toma dos posiciones distintas: La primera, la considera positiva en tanto se opone al antiguo período de la vida, el laboral, siendo éste último considerado como una etapa negativa, desde el punto de vista del sujeto, y de la que se quiere alejar; y, la segunda posición, más frecuente entre hombres, contempla la nostalgia del período laboral como consecuencia de su fin. En este caso, la etapa laboral representa la inclusión de la persona en el mundo de la producción y junto con esto, las

relaciones sociales, prestigio, rol activo en la sociedad, mayores ingresos económicos, etc. Según esta última visión, los jubilados constituyen los componentes del segmento viejo de la población que se mantienen con plenas facultades físicas, pero pese a eso se encuentran desvinculados del mundo de la actividad productiva y de todo lo que de ella se deriva (Torrejón, 2007). Esta idea está vinculada con la pérdida de estatus de las personas cuando son relacionadas con el cese de la actividad laboral, propias de la modernización y la industrialización (Huenchuán, 2005; Peñaloza y Rojas, 2005) como ya se ha apuntado. Parafraseando se podría decir que la cuestión se sintetiza como sigue: ¿“vivir para trabajar” o “trabajar para vivir”?.

**Gráfico 78. PERCEPCIÓN DE LA JUBILACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN ENTREVISTADA**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Con carácter general, la mayoría de los consultados identifica la jubilación con disponibilidad de tiempo. Así, coinciden en señalar mayoritariamente a la jubilación –aproximadamente en el 90% de los casos- como sinónimo de *tiempo para dedicar a los demás*, para *realizar actividades, ocio, deporte*, o para *cuidar a la familia, hijos y nietos*; en definitiva, *tiempo libre* o *tiempo para hacer cosas que a uno le gustan*. Esta última respuesta resume bien la percepción que la mayoría de la muestra tiene acerca de la vida inactiva que se intenta asignar a esta etapa vital (desde un punto

de vista laboral), pues recoge un elevado grado de conformidad a tenor de los casos en que se afirma estar *Muy de acuerdo* (38,7%, muy por encima de las restantes respuestas) o *De acuerdo* (49,8%).

El uso del tiempo, lógicamente, vendrá determinado por las diferentes condiciones socioeconómicas de los encuestados y por el estilo de vida que desarrollen. De la misma manera, y considerando el ocio y tiempo libre como *la vivencia subjetiva caracterizada por la libertad, voluntariedad, motivación o refuerzo intrínseco y, por tanto, por ser de carácter final y no instrumental, y por el disfrute o satisfacción* (Instituto de Estudios del Ocio de la Universidad de Deusto), su delimitación conceptual también varía en función del ciclo vital. Así, la población infantil ocupa el tiempo en actividades lúdicas como vía de desarrollo físico y psicológico, y según avanza la edad, aumentan las obligaciones y, consecuentemente, disminuye la disponibilidad de tiempo. Por ello, las actividades de ocio, ya sean de forma pasiva o activa, ocupan un espacio fundamental dentro del tiempo de las personas mayores, en principio, personas con menos obligaciones. Los patrones de actividad activos marcan la tendencia del envejecimiento activo y saludable, formulándose como elemento clave para la prevención de la dependencia. El mantenimiento de una vida social activa, a través de las actividades de ocio, garantiza un envejecimiento satisfactorio tanto a nivel cuantitativo como cualitativo (IMSERSO, 2008).

Lo que nos indica la última Encuesta de Empleo del Tiempo realizada por el INE es que las personas mayores de 65 años utilizan 12:30 horas al día en cuidados personales, entendiendo éstos como dormir, comer y otros cuidados (aseo). A este uso sigue en cantidad de tiempo dedicado, el dedicado al hogar y la familia, con prácticamente 3:30 horas diarias; un tiempo que, fundamentalmente se dedica a actividades culinarias. Según la misma encuesta, las personas mayores dedican un total de 4:12 horas a los medios de comunicación, si bien hay que decir que la mayor parte de este tiempo se dedica a ver la televisión (que consume 3:41 horas). Por último, en cuanto a un uso significativo del tiempo, encontramos la realización de deportes y actividades al aire libre, a la que dedicarían poco más de una hora diaria. La encuesta pone de manifiesto, en sentido contrario, que las actividades que pueden considerarse comprendidas dentro del concepto de “envejecimiento activo” tienen muy escasa cabida en este uso del tiempo. De esta manera, actividades como la vida social, las actividades de voluntariado y participación (el 71,6% de las personas mayores no forman parte de ningún tipo de asociación u organización, según la Encuesta sobre las personas mayores realizada por el IMSERSO en 2010), así como, la lectura, el estudio u otro tipo de aficiones, entre las que se inscribe la informática, tienen un valor puramente testimonial, lo que, en una encuesta de estas características, más que indicar que todo el mundo le dedica poco tiempo, es orientador, más bien de que son muy pocas las personas que le dedican un tiempo relevante (CCOO, 2013).



Sin embargo, otros datos disponibles sobre la evolución de las actividades que realizan cotidianamente las personas mayores ofrecen indicios de la tendencia hacia un envejecimiento activo, las personas mayores españolas cada día se reincorporan con más decisión a la vida social normalizada. En un período de quince años, se observa un claro incremento de las actividades más “sociales” que implican salir y relacionarse (ir a centros de mayores, a espectáculos, acudir a cafeterías) o cuidar la salud a través de la realización de algún deporte o el paseo. Así mismo, destaca la ascendente tendencia en el uso de tecnologías entre las personas mayores, el inicio de alguna activa nueva (53,6%), entre ellas, un 26,9% hace deporte como nueva iniciativa tras su jubilación. Es evidente que el cambio es importante, en el periodo 1993-2010, sin embargo, presenta diferencias de género significativas. Las mujeres todavía son más sedentarias y frecuentan menos los bares y cafeterías, tradicionalmente asociados a usos masculinos; mientras que son ellas las que se comprometen más en actividades de voluntariado, a pesar de los bajos porcentajes en relación a Europa que todavía se alcanzan en este tipo de iniciativas altruistas (SHARE, 2004 citado en el Libro Blanco del Envejecimiento, 2011).

Por su parte, el tiempo laboral estructura significativamente la vida cotidiana de las personas, y, de forma particular, en aquellas personas que han asumido el rol de proveedoras. Varios de los entrevistados lo han vivido así, y saben que el retiro laboral ha significado una transformación en esa estructuración de su tiempo. En palabras de Pérez (1999), al jubilarse, las personas “dejan de estar sujetos a una distribución del tiempo dictada por el trabajo, que regulaba los ciclos cotidianos y las perspectivas para el día siguiente”. La percepción de tiempo y del día a día, en lo cotidiano, tomarán nuevas formas y éstas dependerán de la disponibilidad de recursos (Alfageme, 2000). En esta línea, cabe destacar con porcentajes de distribución muy elevados, las respuestas de las personas preguntadas que manifiestan identificar la jubilación con *Descanso, paz y calma*, seguida por aquéllas que lo hacen con *Vacaciones y viajes*. Por el contrario, existe un alto desacuerdo, con la identificación de la jubilación, por este orden, con *Soledad, tristeza y aburrimiento*, con *Sentimiento de inutilidad*, o con *Pobreza y dificultades financieras*. Curiosamente, no se aprecian diferencias significativas con arreglo a la relación laboral de los entrevistados. Mientras que a la pregunta “¿cuáles son las principales necesidades de las personas mayores en la sociedad actual?”, la respuesta que recoge la encuesta del IMSERSO (2010) no deja lugar a dudas: el 59,9% considera que la principal necesidad es contar con mayores ingresos económicos y, en segundo lugar, con un 29,9%, se sitúa “evitar la soledad” seguido de la salud.

Así mismo, el estudio internacional sobre jubilación realizado en el año 2006 por AXA Financial Protection (AXA 2007), pone de manifiesto que un 38% de los trabajadores objeto de la muestra asocian la jubilación con la idea de “descanso, paz y calma” y un 4% con la de “cuidar la familia, los hijos y los nietos”; mientras

que, cuando se centran en los ya jubilados, se eleva hasta un 18% el porcentaje de éstos que llevan a cabo este último cometido. Un año más tarde (AXA, 2008) estos porcentajes representan el 34% y el 7%, respectivamente para la asociación del descanso, la paz y la calma con la jubilación por parte de quienes se encuentran aún activos, en tanto que el cuidado de familiares, hijos y nietos se eleva hasta el 20% para los ya jubilados.

Sin embargo, estos resultados se alejan considerablemente de los obtenidos en la encuesta<sup>108</sup> realizada en el estudio dirigido por Moragas, *Estudio sobre prevención de la dependencia para la preparación a la Jubilación II* (GIE, 2006) con el objetivo de elaborar un diagnóstico del Síndrome de Jubilación<sup>109</sup>, mencionado en varios apartados de esta tesis. En dicho estudio, la pérdida de relaciones y la soledad son los aspectos sociales que en mayores ocasiones se vinculan con la jubilación, argumentándose que con la pérdida de relaciones, la persona disminuye sus contactos sociales con los individuos que ha tratado a lo largo de la vida, bien porque se deja de visitar o bien por fallecimiento de las personas con las que tenía contacto social. Así mismo, la soledad es concebida como el estado en el que la persona tiene una falta de sociabilidad y carece de manera voluntaria o involuntaria de la compañía de seres humanos. Partiendo de estas consideraciones, los médicos de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología (SEGG) consultados, opinan que la pérdida de relación es la primera opción con un 84,4%, (en el mismo estudio del

---

<sup>108</sup> El objetivo perseguido con esta encuesta ha sido realizar un análisis comparado de las opiniones y posiciones que los profesionales sanitarios de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología (SEGG) de las distintas Comunidades Autónomas, tienen en relación al diagnóstico del síndrome de la jubilación. Han tratado de medir y valorar qué elementos son importantes en la salud de los adultos mayores alcanzado el período de la jubilación y cuáles son las estrategias tomadas en aquellos casos que se presenta una disfunción y desajuste. Así mismo, se aproximan a las manifestaciones más frecuentes de los síntomas tanto físicos, psíquicos como sociales. El total de profesionales médicos encuestados ha sido de 154, y el cuestionario ha incluido cuestiones sobre: manifestaciones físicas, psíquicas y sociales, más frecuentes en dicho síndrome; duración y tratamiento indicado para el mismo y edad en que suele aparecer con mayor frecuencia; y por último, la efectividad de los denominados: “Cursos de Preparación Para la Jubilación” y la relación con la dependencia del adulto mayor.

<sup>109</sup> El *Síndrome de Jubilación* es la situación que experimentan ciertas personas ante esta nueva etapa vital con manifestaciones negativas somáticas, psíquicas y sociales. Según los profesionales que han participado es este estudio, un elemento negativo es la no planificación por parte del trabajador de este momento; y, por otra parte, consideran que el jubilado olvida lo bueno que supone pasar a una etapa en la que puede elegir la distribución de su tiempo libre. Desde esta perspectiva, la jubilación se considera una etapa de la vida que trae consigo ciertas limitaciones, la aparición de determinadas enfermedades y cierto deterioro del estado de salud; sin embargo, el ser consciente de estas realidades propicia que no se produzcan efectos negativos como aislarse del mundo, reducir el campo de interés, conducta y pensamiento egocéntrico, etc.

años 2005 en Cataluña también era importante con un 75%); y como segunda opción se consolida la soledad, ésta representa según los expertos un 98%.

En relación con la percepción de la jubilación como *soledad, aburrimiento, tristeza, e incluso sentimiento de inutilidad*, puede deberse a razones diferentes según el sexo de los consultados. Así, en los varones podría estar relacionado con la pérdida del rol del trabajo y actividad reglada y los correlatos de poder y satisfacción que ello comporta, con la ausencia de planificación del tiempo libre, con toda una filosofía de valores de autorrealización que se canalizan a través del trabajo, etc. En la mujer puede estar unido a una situación de nido vacío, al sentimiento de inutilidad al no tener definido claramente su rol a partir de la ausencia de realización personal cuando los hijos dejan de depender directamente de ella, cuando no, a la insatisfacción derivada del rol desempeñado a lo largo de su ciclo vital, a su rechazo y no asunción., etc. Lo que sí parece claro a través de los diferentes estudios, es que la desadaptación social afecta más intensamente a los hombres que a las mujeres, independientemente de que éstas sean trabajadoras regladas o no, dato posiblemente provocado por el segmento generacional que nos ocupa, dado que es en el hombre donde se operan los más altos índices de cambio al llegar el momento de la jubilación. También, existen diferencias en el tipo de apoyo social que uno y otro grupo demandan: mientras que los hombres manifiestan mayor necesidad de apoyo social, las mujeres se inclinan por un apoyo familiar más alto (Meléndez en Sáez Narro et al., 1995).

En opinión de López (1988), los mayores riesgos los viven las mujeres que habiéndose centrado en sus hijos, no logran readaptarse adecuadamente a la nueva situación, o aquellas que consideran que ya no podrán cumplir con un determinado proyecto de vida. No olvidemos en ambos casos, la posible presencia de variables de personalidad muy específicas o acontecimientos de índole varia, tales como, la situación económica, acontecimientos traumáticos recientes o lejanos, etc. Ahora bien, tales situaciones no tienen por qué ser fruto ni su causa estar unida a la tercera edad propiamente dicha. En otras palabras, su origen es más cercano a la propia historia personal y generacional y no como consecuencia y derivación del período vital de la tercera edad (Sáez Narro, Aleixandre, De Vicente, Meléndez y Villanueva, 1993).

Si se analizan los resultados atendiendo a la edad de los encuestados, la distribución de frecuencias de las respuestas oscila ligeramente. De este modo, cabe destacar que, desde una perspectiva pasada, la población ya jubilada presenta una tendencia más pronunciada que otros grupos de edad a identificar la jubilación con *Pobreza y dificultades financieras*, así como con *Sentimiento de inutilidad*. Sin embargo, si tomamos como referencia el sector de ocupación de las personas entrevistadas, las diferencias se acentúan mostrando como los ítems que recogen un significado negativo, (tales como *Sentimiento de inutilidad, Soledad, tristeza y aburrimiento* o

*Vejez, dependencia y problemas de salud*) se concentran con un mayor peso relativo en las respuestas dadas por las personas cuyo último sector es, o era en el caso de los jubilados, la *Agricultura*. Por el contrario, es en la *Administración Pública*, en la *Sanidad* o en la *Educación*, donde se agrupan las principales percepciones de marcado carácter positivo sobre la jubilación.

En relación con los aspectos psíquicos contemplados en el Síndrome de Jubilación, nos detendremos únicamente en las manifestaciones psíquicas recogidas en la siguiente escala: 1) la ansiedad, entendida como el estado de nerviosismo causado principalmente por la espera de un hecho futuro o incertidumbre. La ansiedad en el recién jubilado pasa por no saber hacia dónde debe dirigir sus actividades y al temor de sentirse sin rumbo; 2) el pesimismo como un estado negativo para realizar una actividad; y, 3) la depresión como estado de sentimiento de tristeza, melancolía, infelicidad, etc. Los médicos entrevistados de la SEGG mantienen la primera opción, la ansiedad en un 81,7% (el año anterior fue 49,4%), seguido de pesimismo generalizado en un 13,2% (año anterior el 35,8%). En cuanto a la segunda opción es el pesimismo con un 58,4% (el año anterior fue la depresión con un 52,8%) seguido del 17,3% de depresión (el año anterior fue el 35,8% de pesimismo), en este caso respondieron 138 de los encuestados. La tercera opción es menos relevante con una respuesta de 97 profesionales, concentrándose en el 76,3% en la depresión.

En este sentido, se comprueba lo señalado por Bermejo (2006), la jubilación no se configura como un proceso en sí mismo, dado que hace referencia a una transición que afecta a diferentes facetas de la vida cotidiana, a la vez que tiene repercusión a niveles administrativos, económicos, etc.; y esto confirma que no todas las jubilaciones son iguales. Por tanto, no existe una secuencia similar a la hora de vivir la jubilación aunque la adaptación a la jubilación sí puede pasar por una secuencia común entre las personas jubiladas como respuesta al cambio. Esta transición se vincula estrechamente con las etapas que según Atchley (1989) componen el proceso de la jubilación. Para éste, la jubilación es un proceso continuo que pasa de manera general por las siguientes seis etapas adaptándose a las circunstancias personales de cada sujeto: 1) *Prejubilación*, se caracteriza porque el individuo se orienta hacia sí mismo, hacia la idea de jubilarse, y se plantea cómo podrá ser la jubilación; 2) *Jubilación*, puede conducir a tres tipos de vivencias alternativas: luna de miel (el sujeto intenta realizar todo lo que había deseado antes y no podía hacer); continuidad con las actividades de ocio planificadas o rutina (se continúa en contacto con actividades y grupos anteriores a la jubilación, variando únicamente el tiempo de dedicación, que ahora es mayor); y, la de descanso (reducción temporal de la actividad, de manera opuesta a la que se produce en la luna de miel); 3) *Desencanto y depresión*, el sujeto percibe que sus ideas positivas y agradables sobre la jubilación no se producen; 4) *Reorientación*, como continuación del desencanto se evalúa la situación y se construyen percepciones realistas de la jubilación (ni todo es positivo, ni todo negativo); 5) Las personas desarrollan un estilo de vida rutinario

que en muchos casos conduce a la satisfacción en tanto que indica que se ha logrado una estabilidad; y, 6) El rol de jubilado pierde relevancia en tanto que ya está plenamente asumido o es sustituido por otros roles.

Por su parte, Havighurst et al. (1964) distingue tres etapas que sintetizan las anteriores: en la primera etapa, dominan los sentimientos de frustración y ansiedad, y pocos son los sujetos que se alegran de ella; en la segunda etapa, la persona trata de buscar ansiosamente un nuevo rol social; y, en la tercera etapa, tiende a producirse la estabilización en un nuevo rol encontrado. Así mismo, la manera en que se experimenta la jubilación viene determinada por las actitudes y perspectivas hacia como enfrentarse a ella. Atendiendo a esta postura, desde diversas teorías se han señalado cuatro grupos de modelos de personas jubiladas que en función de sus características y necesidades, vivirán el proceso de jubilación de una manera u otra (Hornstein y Wapner, 1985; Madrid y Garcés en IMSERSO, 2008). Los grupos serían:

- Grupo 1. *Transición a la vejez*: disminuye el tiempo dedicado a la actividad y a otras cargas. Es una transición hacia una fase de descanso. Para estas personas el retiro es experimentado como un tiempo para la disminución del nivel de actividad y de reemplazar el trabajo o las relaciones con los demás, es una necesidad de descanso, es una transición a la última fase de la vida.
- Grupo 2. *Nuevo comienzo*: el tiempo es utilizado para comenzar una nueva fase para cubrir las necesidades personales, los deseos y los objetivos propuestos. La jubilación es una bienvenida a una nueva fase de la vida, es un periodo para llevar a cabo las necesidades, deseos y objetivos de cada cual.
- Grupo 3. *Continuación*: El retiro no es un evento de mayor importancia personal, es una continuidad de los patrones de vida de la prejubilación y no constituye una transición crítica. Desde una perspectiva psicológica, no se produce una alteración de los patrones de vida, y desde una perspectiva psicológica, no experimenta una fase crítica.
- Grupo 4. *Ruptura impuesta*: la jubilación produce una ruptura social y personal, constituyendo la causa pérdida de identidad, estatus social, etc. La jubilación constituye una imposición, una pérdida de los más altos niveles de actividad, es como si una parte de la identidad personal se fuera borrando.

Estos grupos con gran influencia de las teorías funcionalistas o de la socialización, también están estrechamente relacionados con la teoría que tratan de explicar las causas de las diferencias de personalidad entre los mayores. Los tipos básicos de personalidad y su forma propia de adaptación al envejecimiento que señala

Neugarten (1968) reflejan la diversidad de maneras de vivir el proceso de envejecimiento y de jubilación. Así, las personas mayores con una *Personalidad de tipo integrado*, presentan mayores niveles de adaptación, actitudes y comportamientos flexibles y un alto nivel de satisfacción. De forma similar, aquellas con *Personalidad de tipo blindado*, presentan buenos niveles de adaptación, aunque caracterizados por el mantenimiento de los roles y una escasa disposición a nuevas experiencias. Sin embargo, las personas con *Personalidad de tipo pasivo-dependiente*, se caracterizan por una necesidad de constante apoyo o por apatía o pasividad para con el entorno; y, finalmente, las de *Personalidad de tipo no integrado*, muestran un bajo nivel de actividad, tanto en lo físico como en lo psíquico. De la misma manera, siguiendo la tipología de personalidad de los ancianos de Moragas (1991), se comprueba que los tipos *maduro*, *pasivo* y *defensivo*, se integran bien con la sociedad y se adaptan con éxito al envejecimiento, mientras que los tipos *colérico* y *autoagresivo* luchan en contra del envejecimiento y sus manifestaciones, por tanto, no les será fácil adaptarse a esta nueva etapa tras el retiro laboral.

Se podría afirmar, a la luz de los resultados obtenidos con estos estudios, que la percepción que la muestra seleccionada en Andalucía tiene acerca de la jubilación es positiva, en sí misma y en relación con otros estudios realizados. De manera general, la jubilación es considerada una nueva etapa en el ciclo de vida llena de posibilidades y oportunidades. Quizás el mensaje difundido sobre el rol del jubilado como un “rol sin rol”, por no reconocerle la sociedad contemporánea un papel social de utilidad como lo hacían muchas sociedades primitivas o la medieval, no se adecue a la percepción y realidad vivida por las personas consultadas. De los resultados de la encuesta se desprende que las personas jubiladas desempeñan una serie de roles muy diversos y de gran utilidad social, otra cuestión es que esta actividad no esté reconocida formalmente, esto es, no sea oficialmente productiva.

En este sentido, un aspecto a destacar es el incremento de la participación de los mayores en movimientos asociativos y ONG<sup>110</sup>. El movimiento asociativo se

---

<sup>110</sup> El movimiento asociativo y de voluntariado de las personas mayores actualmente posee unas cuotas significativas de participación, que han venido incrementándose en los últimos años, y un cambio en la demanda de actividades siendo éstas de naturaleza más dinámica y activa. De hecho, en 1991, la Asamblea de Naciones Unidas, en sus Principios a favor de las personas de edad subrayó que las mismas *deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades*. A nivel nacional, destaca el Plan Estatal de Voluntariado 2005-2009, centrado en *proporcionar información a toda la sociedad acerca del valor, las oportunidades y la necesidad de participación voluntaria, de acuerdo con las características de cada grupo de edad y con los intereses de cada ciudadano*. En este sentido, se insiste en las personas mayores como grupo central para desarrollar una participación ciudadana activa dado su tiempo libre, sus experiencias personales, su interés y dedicación, así como sus conocimientos (Medina y Carbonel, 2006).

configura como una herramienta clave de participación para este colectivo, convirtiéndose en un proceso de retroalimentación marcado, de una parte, por la oportunidad de participación que ofrecen las distintas asociaciones a las personas mayores, y de otra, por la creación de asociaciones concretas de las mismas. Por esta razón, la posición de las personas mayores en la red asociativa tiene un marcado carácter diverso que va desde la participación en múltiples temáticas dentro de grandes asociaciones y de las ONG, hasta la contribución en hogares y clubes de personas jubiladas. La naturaleza productiva del voluntariado resulta beneficiosa para las personas mayores, dado que posee un efecto positivo sobre varias dimensiones del bienestar, tales como la satisfacción, la salud, etc. El voluntariado es una forma de ocupar la nueva disponibilidad de tiempo, por ejemplo para las personas jubiladas, a la vez que se configura como una oportunidad de aprendizaje. Las ventajas al sistema económico-social que supone la incorporación de las personas mayores al voluntariado son significativas para todos los sectores. La participación de las personas mayores en el voluntariado incrementa el intercambio generacional de experiencias y saberes, así como enaltece el papel de las mismas dentro de las funciones de la sociedad. (IMSERSO, 2008). En la práctica, la tercera edad ha incrementado su participación en actividades de voluntariado, a veces relacionadas incluso con la ocupación profesional previa. Un fenómeno que ha suscitado reticencias entre los que opinan que su labor detrae el empleo juvenil.

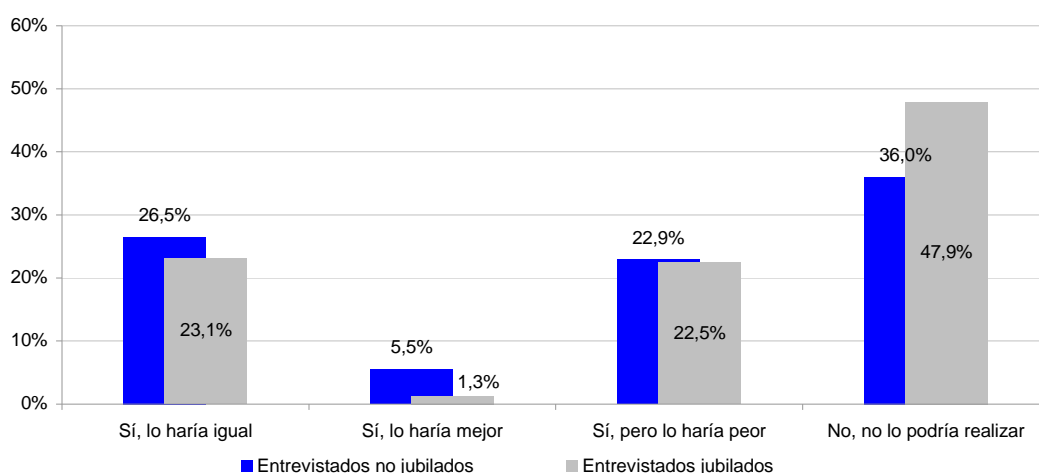
En países, como Australia, Estados Unidos o Canadá, se trabaja con el propósito de de atraer a las personas mayores hacia el voluntariado, conscientes de la incidencia de la demografía en la sociedad, en la que el sector de las ONG de personas mayores irá en aumento. A través del Centro Europeo del Voluntariado (CEV), se reconoce el crecimiento en Reino Unido de las personas mayores voluntarias y en Francia se resalta cómo las personas jubiladas o en proceso de jubilación se incorporan al voluntariado. En España y según el Padrón municipal, INE 2006, casi la mitad de las personas mayores de 65 años (47,1%) pertenece a algún tipo de asociación o club específico de personas mayores. En la mayoría de Comunidades Autónomas este porcentaje supera el 35%. Las CC.AA. que presentan valores superiores al 80% de asociacionismo son Baleares (81,6%), La Rioja (89,8%), Ceuta (93,1%) y Navarra (93,6%). Por el contrario, Canarias (14,4%) y Cataluña (15,8%) presentan los menores niveles de asociacionismo, muy alejadas de la media nacional.

Ante el planteamiento que se ha realizado a la muestra de personas en Andalucía, sobre su estado acerca de reunir las condiciones necesarias para poder seguir desempeñando el mismo trabajo que se realiza o se realizaba en edades tempranas o intermedias una vez cumplido los 65 años, cuestión clave a la hora de decidir ampliar la trayectoria-vida laboral, la población consultada no jubilada manifiesta que *no podría realizar* el mismo trabajo a la edad mencionada en un 36% de los



casos frente al 48% de los jubilados. El resto de respuestas no presenta grandes diferencias. Evidentemente, este resultado está estrechamente vinculado al papel que juega la edad en las diferentes trayectorias laborales; cuando la edad beneficia el ciclo laboral, no sólo se puede desempeñar el mismo trabajo a edades avanzadas, sino que incluso se puede realizar con mayor calidad, mientras que cuando la edad supone un obstáculo en la trayectoria laboral, perjudicándola, no sólo es que el trabajo se desempeñe peor, sino que habrá trabajos que no puedan ser desempeñados.

**Gráfico 79.** OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LA POSIBILIDAD DE REALIZAR EL MISMO TRABAJO QUE REALIZA O REALIZABA UNA VEZ CUMPLIDOS LOS 65 AÑOS



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Así mismo, es preciso señalar que la percepción que sobre la jubilación se tiene está muy condicionada por los ingresos que obtendrá una persona durante esa etapa de su vida. Anteriormente señalábamos que una de las expectativas ante el cese de la actividad laboral se relaciona con la creación de una nueva etapa sin referentes laborales, ni bajo el tiempo que impone lo laboral. Sin embargo, en determinadas circunstancias romper con la rutina laboral y diaria se torna más dificultoso y complejo cuando ello va asociado a la reducción de ingresos que trae consigo la jubilación. Razón por la cual se posterga y se aleja el momento del retiro laboral. Si bien para muchos la jubilación es el momento de disfrutar el tiempo libre para otros es un momento de estrés, ya que el retiro les supone una pérdida del poder adquisitivo y por ende en la autoestima.

En esta línea, y siguiendo el estudio *Los problemas de la tercera edad, según la tercera edad* de Sáez Narro, Aleixandre y Meléndez, (1995), comprobamos que según la opinión de los jubilados residentes en la Comunidad Valenciana, el



problema que más preocupaba a la tercera edad, es el "económico", y de hecho, así lo manifiesta el 74% de la muestra evaluada. Siguiendo en importancia, aunque elegido por un 15% menos de sujetos, estaría el problema de la "Soledad". En tercer lugar, con un porcentaje de 38,5% (36% menos que los problemas económicos) se situarían los problemas referentes a la "salud". Y en cuarto lugar, elegido por un 34% de sujetos, lo que supone un 40% menos de elecciones que los problemas económicos, encontraríamos el tema de la "marginación familiar". El resto de las opciones no supera en ningún caso el 25% de elecciones. Con respecto a las diferencias existentes entre los jubilados del primer estudio y del segundo (diez años después), en lo que a la percepción de sus problemas se refiere, lo primero a destacar, es el hecho de que los jubilados del segundo estudio consideran en mayor proporción las opciones propuestas como problemas de la tercera edad; ello queda patente en el incremento de elecciones sufrido por todas las opciones analizadas. El mayor incremento se observa en la opción "problemas económicos", que aumenta en un 22%, seguido de los "problemas de salud" con un aumento del 14%. Con 8% y del 7% más encontramos la "falta de clubes" y la "marginación social" respectivamente. La "soledad" y la "falta de residencias" es elegida por un 5% más de sujetos y el "rechazo familiar" por un 1% de sujetos. Las diferencias más importantes las encontramos en los problemas económicos, asumidos por un 13% más de hombres que de mujeres y en los "problemas médicos", en los que los varones duplican a las mujeres.

Los argumentos que pudieran explicar estos datos, según los autores del estudio, apuntan a que la preocupación por los problemas económicos pudiera estar más justificada si el sujeto mayor estuviera inmerso en una estructura económica de corte neoliberal. Así, aunque la cuantía de las pensiones no es realmente lo importante en la mayoría de los casos pues ésta no va más allá de permitir al sujeto una sensación de independencia personal subjetiva, la supervivencia económica de los mayores debe estar asegurada por el Estado del bienestar que rige la política social de nuestro país. Pero habría que dar un paso más y superar la supervivencia económica para conseguir una calidad de vida a edades avanzadas, y para ello, la jubilación y el sistema de pensiones no deben ser analizados únicamente desde un punto de vista financiero. El bienestar social del colectivo de mayores requiere de la mejora y la implementación de nuevos y mejores servicios específicos y no únicamente de una subida económica, no es sólo un problema de indefensión económica.

Sin embargo, resulta difícil entender el bajo nivel de importancia atribuido a la "salud" cuando en las encuestas en todos los países, los jubilados valoran como primer valor de la salud física la ausencia de enfermedad o dependencia. La salud física se concreta entre los jubilados en la capacidad de vivir la vida habitual sin limitaciones, lo que supone el concepto de autonomía personal para la vida diaria (Moragas, 2006). Las explicaciones podrían apuntar desde la falta de sensibilización

ante el tema, a un problema de falta de información, o de tipo cultural. Esta última causa vendría explicada por el hecho de que en nuestro contexto, y de manera más intensa en el momento histórico en la que desarrollaron su actividad como adultos los actuales jubilados, siempre se ha considerado a la salud como un bien necesario. Su ausencia podía condicionar desde las relaciones sociales o familiares hasta las posibilidades de conseguir o mantener un empleo, de ahí esta despreocupación. No obstante, desde nuestro punto de vista, este bajo nivel de importancia atribuido a la salud, podría estar motivado por la percepción que sobre sí mismos tienen las personas mayores. Los mayores tienen una imagen más positiva sobre sí mismos que la socialmente se les asigna, como ya hemos analizado.

Así, un 36% de la sociedad española piensa que las personas mayores no pueden valerse por sí mismas y necesitan ayuda; frente a esta opinión sólo un 8% de personas de 65 y más años piensan lo mismo (IMSERSO/CIS, 2009). Además, entre las personas mayores españolas, un 68% se consideran “sanas”, aunque consideran que la sociedad los percibe como enfermos en mayor medida de cómo ellos se perciben a sí mismos como colectivo. De la misma manera, el estudio realizado sobre *Imágenes y valoración social de la vejez* (Imsero/UAM, 1992) desvela que más del 60% de la población española considera que a partir de los 65 años existe un fuerte deterioro de la salud, que la mayor parte de las personas mayores de esta edad tienen incapacidades que las hacen depender de los demás, que son inflexibles y menos activas (Fernández-Ballesteros, 2011). Si observamos los atributos negativos con los que los mayores piensan que la sociedad los asocia, se confirma su idea sobre la percepción más negativa que la sociedad tiene de ellos que la que ellos tienen de sí mismos, así estos atributos negativos son en todos los casos superiores a los que se registran cuando son los propios mayores quienes se los atribuyen. Atendiendo a la proporción de quienes mencionan cada uno de esos atributos negativos, se observa que el primer gran grupo de atributos lo constituyen los mencionados por uno de cada tres informantes y se refieren a las personas mayores como “enfermas” (34%), “pasivas” (31%), “improductivas” (31%) y “un estorbo” (30%).

Por el contrario, las personas mayores expresan una clarísima voluntad de autonomía, como manifiesta el hecho de que un 87% desea vivir en su casa el mayor tiempo posible, pero, a la vez, desean mantener relaciones familiares intensas, de las que ya disfruta el 89%. Fruto de esto y de la gran solidaridad intergeneracional que demuestran un 70% contribuyen al cuidado de sus nietas y nietos. Así mismo, el ejercicio físico y la formación educativa son actividades emergentes entre las personas mayores: el 86% de las personas mayores no han superado los estudios primarios, pero ya en el año 2007, el 8% de las personas mayores declararon haber participado en actividades educativas. Por su parte, las personas mayores destacan que goza de buena salud y paralelamente, el porcentaje de las personas que afirman tener mala salud se ha reducido significativamente.

Estas cifras revelan que las políticas públicas de sanidad y bienestar social han tenido un efecto directo sobre la mejora en la calidad de vida (Libro Blanco del Envejecimiento Activo, 2011).

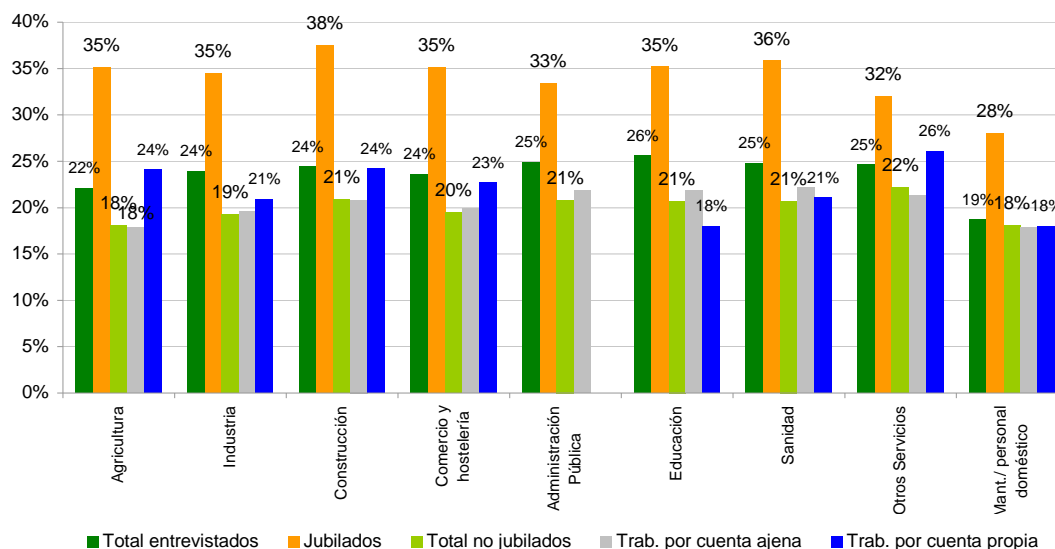
#### **4.3.4. LA ACTIVIDAD LABORAL Y LA RELACIÓN LABORAL: FACTORES DETERMINANTES EN LA ACTITUD Y PERCEPCIÓN DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL**

El posicionamiento ante la prolongación de la vida laboral también es variable según el sector de actividad en el que se esté ocupado, así como del tipo de relación laboral que se tenga. En consonancia con lo expuesto en anteriores apartados, un indicador de referencia para aproximarnos a la duración de la vida laboral, es el número de años cotizados, cuyo análisis permite identificar la situación real de partida respecto al tiempo de permanencia de los trabajadores en el mercado laboral. Como revelan los resultados de la encuesta del IDR (2009), la media de años cotizados asciende a 34,7 años para el colectivo de jubilados, frente a 23,8 para el conjunto de encuestados<sup>111</sup>. Sin embargo, dependiendo del sector de actividad en el que se han ocupado más tiempo las personas, los años de cotización fluctúan. Así, la vida laboral del total de encuestados es ligeramente más amplia desde un punto de vista sectorial en las profesiones relacionadas con los servicios y, más concretamente, con la Educación, mientras que la Agricultura se caracteriza por ser la actividad con menor número de años cotizados.

---

<sup>111</sup> El número de años cotizados para el conjunto de personas encuestadas, a diferencia del grupo de los jubilados, carece de significatividad estadística a los efectos de inferir una tendencia a prolongar la vida laboral sin establecer un enfoque de la edad.

**Gráfico 80. AÑOS COTIZADOS SEGÚN SECTOR OCUPACIÓN PRINCIPAL Y TIPO DE RELACIÓN LABORAL**

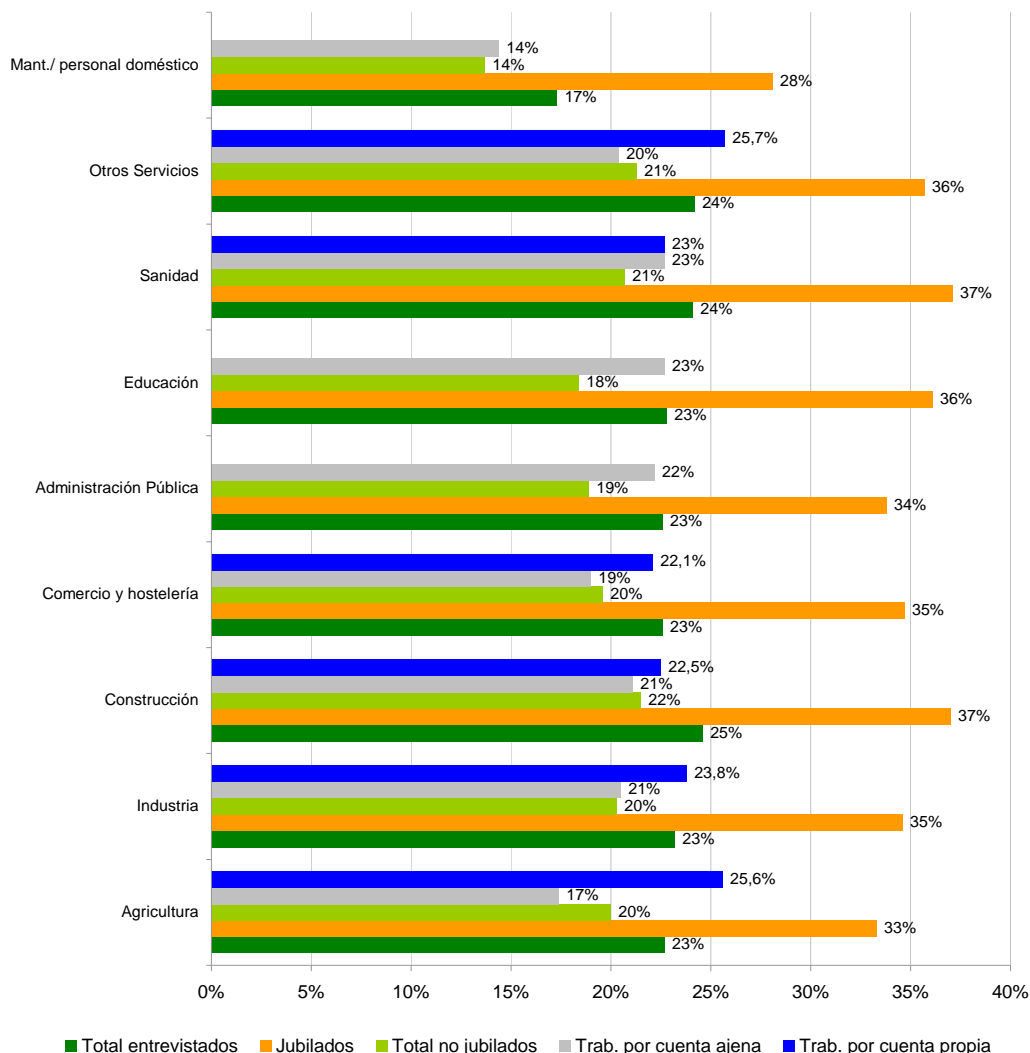


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Con arreglo a la relación laboral que mantienen las personas consultadas cabe destacar la categoría de jubilados, pues en ésta se puede analizar la duración total de la vida laboral de un trabajador. De este modo, los sectores en los que las personas jubiladas han cotizado más años, y que, por tanto, cabe identificar como sectores de ocupación principal constituyen una variable indicativa de la mayor o menor extensión de la carrera profesional según el tipo de actividad económica. Destaca la Sanidad y la Construcción como sectores donde la permanencia en el empleo es más elevada, con aproximadamente 37 años de cotización como media, frente a la categoría Otros servicios y Mantenimiento y personal doméstico, cuya media de años cotizados se sitúa alrededor de los 30 años.

El análisis del último sector de ocupación en el que se ha estado ocupado, tiene mayor relevancia que el del sector principal, aunque en gran parte de los casos coincide con este último (77,5%). Se ha entendido como el más representativo de la vida activa de las personas encuestadas por ser el que va a formar en éstas una opinión más exacta acerca de su situación laboral, en general, así como sobre la actitud ante la prolongación de la vida laboral, en particular. Si se toma como referencia el último o actual sector de actividad en el que se emplean las personas preguntadas, en el momento de la realización de la encuesta, el número de años de cotización no varía ostensiblemente, puesto que la Construcción y la Sanidad se mantienen como los sectores que ocupan a la población trabajadora con una mayor vida laboral.

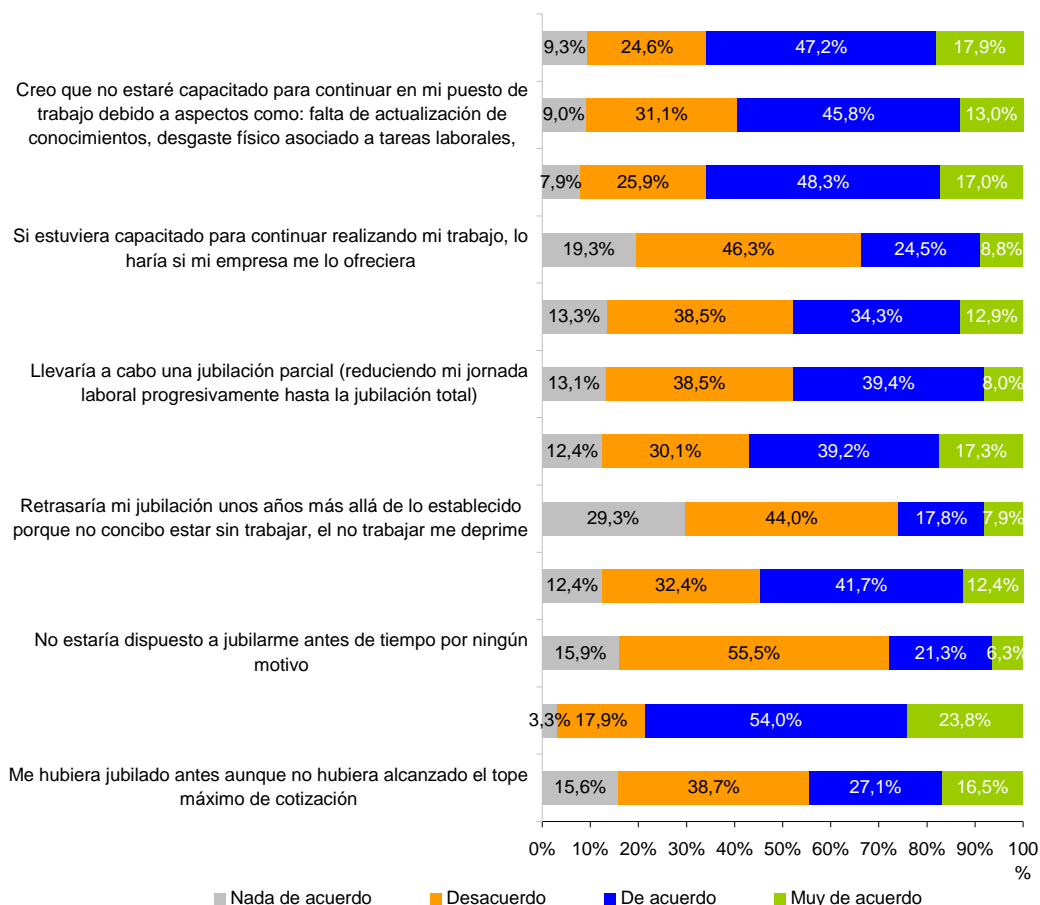
**Gráfico 81. AÑOS COTIZADOS SEGÚN EL ÚLTIMO SECTOR DE ACTIVIDAD EN EL QUE SE TRABAJA O SE HA TRABAJADO Y TIPO DE RELACIÓN LABORAL**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Diversos factores intervienen en la opinión dada por la muestra consultada acerca del momento de acceder a la jubilación. En el gráfico siguiente, se expone el grado de acuerdo con respecto a algunas situaciones que incentivan o, por el contrario, inhiben la decisión sobre continuar en el mercado laboral durante un periodo de tiempo mayor.

**Gráfico 82. SITUACIONES QUE CONDICIONAN LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y/O LA JUBILACIÓN**

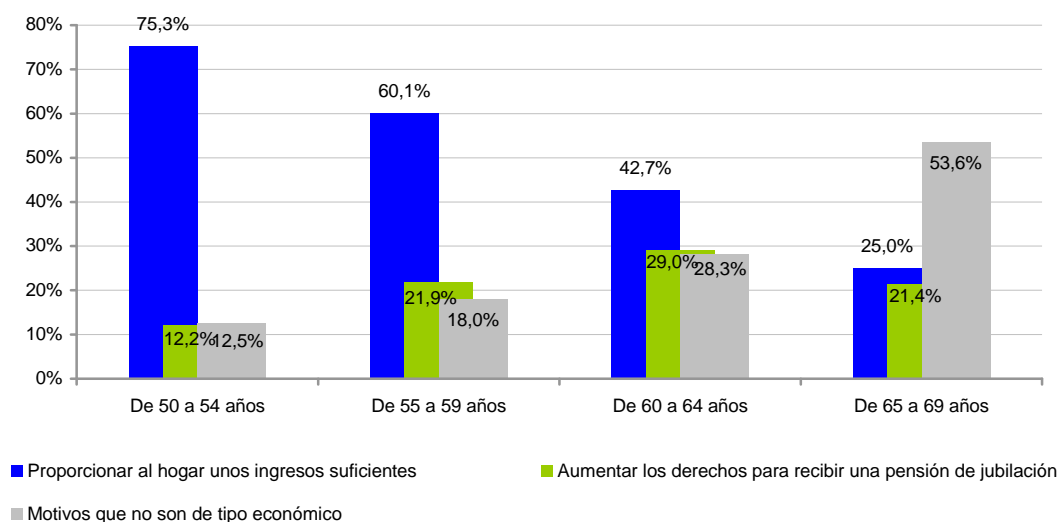


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Como puede observarse, dos respuestas predominan claramente sobre las restantes y ponen de manifiesto el interés de los entrevistados por jubilarse cuanto antes. Esta afirmación es matizada, por un lado, por aquéllos que manifiestan desear acceder a la jubilación en cuanto alcancen la pensión suficiente para vivir, y, por otro, por aquéllos cuya respuesta se orienta a dar prioridad a la obtención del 100% de la base reguladora antes de retirarse. Es común, por tanto, la preferencia por conseguir una jubilación temprana, si bien queda reflejada como condición importante para alcanzarla el conseguir un nivel de ingresos determinados procedentes de la pensión. En este sentido, hasta un 80% de las personas preguntadas coinciden en señalar la necesidad de alcanzar el tope máximo de cotización para poder plantearse la posibilidad de retirarse lo antes posible.

Con independencia de las ocupaciones laborales desempeñadas, las razones para continuar o no participando en el mercado laboral varían con la edad. Los motivos esgrimidos por la población andaluza para seguir trabajando otorgan mayor peso, a medida que se incrementa la edad, al interés por aumentar los derechos para recibir una pensión de jubilación o bien para garantizar el incremento de la cuantía de ésta. De igual forma, las razones de tipo no económico presentan una fuerte correlación con la edad, pues al aumentar ésta lo hace también el interés por trabajar bajo motivaciones que no responden a un incremento de los ingresos o de la pensión.

**Gráfico 83.** RAZÓN PRINCIPAL PARA SEGUIR TRABAJANDO PARA PERSONAS DE 50 A 69 AÑOS QUE HAN RECIBIDO EN ALGÚN MOMENTO PENSIÓN DE JUBILACIÓN O, NO HABIÉNDOLO HECHO, TIENEN DERECHO A ELLA EN ANDALUCÍA, SEGÚN EDAD, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de IEA. Explotación de la Encuesta de Población Activa del INE. (Datos de Andalucía). Módulo de la EPA salida del Mercado Laboral y transición hacia la jubilación definitiva.

Por el contrario, las razones para seguir trabajando relacionadas con proporcionar al hogar unos ingresos suficientes, obtienen mayor peso a medida que la edad de los personas con derecho a percibir pensión de jubilación es menor. Así, esta opción explica que el 75% de las personas de entre 50 a 54 sopesen alargar su etapa laboral a cambio de incrementar el nivel de ingresos, mientras que sólo un 25% de aquéllas afirma lo propio cuando se encuentran al tramo de edad comprendido entre 65 y 69 años.

Otros ítems destacados que inciden negativamente en la posibilidad de permanecer más tiempo en el mercado laboral son: las condiciones laborales y salariales, la dificultad para conciliar la vida profesional con la personal, la pérdida de

cualificación debido a la desactualización de conocimientos o el desgaste físico acumulado asociado a determinadas tareas laborales, etc. Todos estos aspectos pueden hacer al trabajador decantarse por elegir alcanzar el retiro prematuro antes que optar por alargar su vida laboral. Por el contrario, los casos en que se afirma optar por la extensión de la vida laboral debido a que no se concibe estar sin trabajar, pues, el no trabajar deprime, presentan una escasa representación estadística. De igual forma, es mayoritario el número de respuestas que reflejan disconformidad ante la posibilidad de continuar en el trabajo, aún estando capacitado, si la empresa en la que se encuentran les brinda la oportunidad para ello.

En esta misma línea, una de las cuestiones que se les plantea a los trabajadores europeos en la encuesta sobre la *Transición del trabajo a la jubilación* (2006), es si la existencia de unas condiciones más flexibles en el horario de trabajo, podría contribuir o, de hecho, han contribuido a permanecer algún tiempo más en el trabajo antes de la jubilación y, por lo tanto, a prolongar su vida activa. En este sentido, de cada diez europeos a los que se les realizó la pregunta, siete no prolongarían su tiempo de trabajo aún existiendo mejores condiciones en el horario, frente a sólo dos personas que sí estarían dispuestas a ello. Diferenciando las respuestas en función de la ocupación de los trabajadores, se observa cómo la disposición a permanecer más tiempo trabajando a cambio de una mayor flexibilidad en el horario disminuye a medida que decrece la cualificación de estos trabajadores. Así, son más partidarios de continuar en el mercado laboral aquellos que desempeñan empleos relacionados con la dirección de empresas y con las administraciones públicas, los profesionales científicos e intelectuales y los técnicos y profesionales de nivel medio. Por el contrario, son aquéllos que presentan una menor cualificación los que estarían menos dispuestos a prolongar su vida laboral a pesar de la mejora de determinadas condiciones de trabajo.



**Tabla 7.- PERSONAS EMPLEADAS QUE PERMANECERÍAN MÁS TIEMPO TRABAJANDO (O NO) SI EXISTIERAN UNAS CONDICIONES MÁS FLEXIBLES EN SU HORARIO DE TRABAJO, UE-15, POR GRUPOS DE OCUPACIÓN, EN PORCENTAJES, 2006**

	Sí	No	NC	
Total	16,2%	74,6%	9,2%	100%
Dirección empresas y AA. PP.; Profesionales científicos e intelectuales; Técnicos y profesionales de nivel medio	18,1%	72,4%	9,5%	100%
Administrativos	15,8%	74,8%	9,4%	100%
Servicios restauración, personales, protección y comercio	16,2%	75,1%	8,7%	100%
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca; Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas; Operadores de instalaciones y máquinas	14,2%	76,8%	9%	100%
Trabajadores no cualificados	14%	77,4%	8,6%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

Cuando se realiza la misma consulta atendiendo al reciclaje y mejora de la formación de los trabajadores en relación con el puesto de trabajo que desarrollan, se obtienen similares resultados. De tal manera que alrededor del 80% no estaría dispuesto a permanecer más tiempo trabajando por este motivo. En este caso, parece no existir relación entre la cualificación de los trabajadores y la mayor disposición de éstos a seguir trabajando si se mejora su formación. Así, son los trabajadores de mayor cualificación, junto con los pertenecientes a los *servicios de restauración, personales, protección y comercio* o a los *administrativos* los que se posicionarían de manera más favorable a dicha cuestión. Además, aquellas ocupaciones catalogadas como *trabajadores cualificados en agricultura y pesca; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y operadores de instalaciones y máquinas* se muestran menos a favor de permanecer más tiempo trabajando que aquellas ocupaciones de trabajadores no cualificados.

**Tabla 8.- PERSONAS EMPLEADAS QUE PERMANECERÍAN MÁS TIEMPO TRABAJANDO (O NO) SI AUMENTARA SU FORMACIÓN, UE-15, POR GRUPOS DE OCUPACIÓN, EN PORCENTAJES, 2006**

	Sí	No	NC	
Total	9,6%	81,8%	8,6%	100%
Dirección empresas y AA. PP.; Profesionales científicos e intelectuales; Técnicos y profesionales de nivel medio	10,6%	80,4%	9,0%	100%
Administrativos	9,8%	81,2%	8,9%	100%
Servicios restauración, personales, protección y comercio	10,7%	81,3%	8,1%	100%
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca; Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas; Operadores de instalaciones y máquinas	7,5%	84,2%	8,3%	100%
Trabajadores no cualificados	8,7%	83,3%	8,0%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

Una vez analizadas las reacciones de los trabajadores ante una posible prolongación de la vida laboral tras la mejora de la formación y reciclaje en sus puestos de trabajo y la flexibilidad de horarios, la consulta se realiza en función de las mejoras de las condiciones de salud y seguridad. Es decir, la pregunta planteada es si estarían dispuestos a retrasar su jubilación si las circunstancias de seguridad y salud de sus ocupaciones fuesen más favorables. En este caso, como se observa en la siguiente tabla, los resultados son similares a los obtenidos en el caso de la formación. Sólo en algo más del 9% de los casos, se estaría dispuesto a seguir trabajando algún tiempo más. Estos trabajadores que permanecerían un tiempo mayor si mejoraran las condiciones de seguridad y salubridad de sus puestos de trabajo son, fundamentalmente, los menos cualificados y los *trabajadores cualificados en agricultura y pesca, y oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y operadores de instalaciones y máquinas*. Se trata de ocupaciones que se caracterizan por ser precisamente las que precisan de un mayor esfuerzo físico, penosidad y, en general, poseen peores condiciones de seguridad. Por tanto, parece lógica la relación.

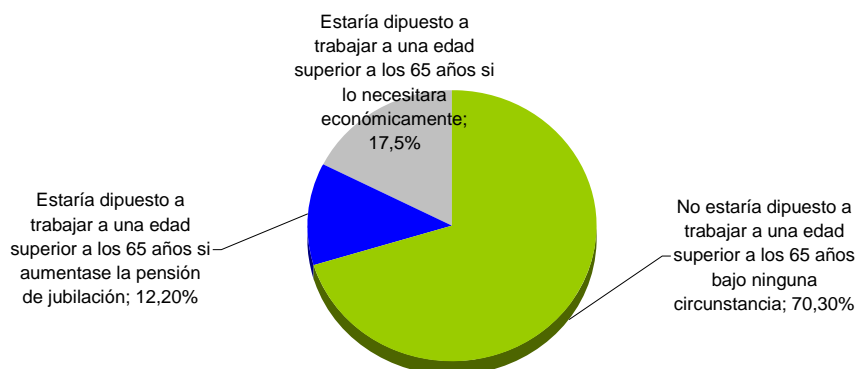
**Tabla 9.- PERSONAS EMPLEADAS QUE PERMANECERÍAN MÁS TIEMPO TRABAJANDO (O NO) SI MEJORARAN LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUBRIDAD DE SU PUESTO DE TRABAJO, UE-15, POR GRUPOS DE OCUPACIÓN, EN PORCENTAJES, 2006**

	Sí	No	NC	
Total	9,3%	82,1%	8,6%	100%
Dirección empresas y AA. PP.; Profesionales científicos e intelectuales; Técnicos y profesionales de nivel medio	8,0%	83,0%	9,0%	100%
Administrativos	7,6%	83,6%	8,8%	100%
Servicios restauración, personales, protección y comercio	10,2%	81,8%	8,0%	100%
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca; Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas; Operadores de instalaciones y máquinas	11,3%	80,6%	8,1%	100%
Trabajadores no cualificados	11,2%	80,8%	8,0%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

En definitiva, aunque la inmensa mayoría de los trabajadores europeos no estaría dispuesto a aumentar su vida laboral, al menos a cambio de las mejoras que aquí se han establecido, parece observarse una tendencia mayor a aceptar seguir trabajando si existe flexibilidad en los horarios de trabajo, y menor, si se mejoran otros aspectos como la formación o las condiciones de los puestos de trabajo. Si nos centramos en la muestra andaluza, y en relación con las *condiciones con las que estarían o hubieran estado dispuestos las personas consultadas a jubilarse a una edad superior a los 65 años*, hay que señalar la escasa intencionalidad manifestada por la población andaluza encuestada a la hora de considerarlas, hasta el punto de afirmar en un 70,3% de los casos que no estarían dispuestos a trabajar por encima de los 65 *bajo ninguna circunstancia*. Más allá de esta rotunda y mayoritaria afirmación, el 29,3% de los casos restantes respondió que extendería su vida laboral una vez cumplidos los 65 años debido a diversas motivaciones de naturaleza económica, es decir, *si lo necesitaran económicamente* (17,5%) y *si aumentara la pensión por jubilación* (12,2%).

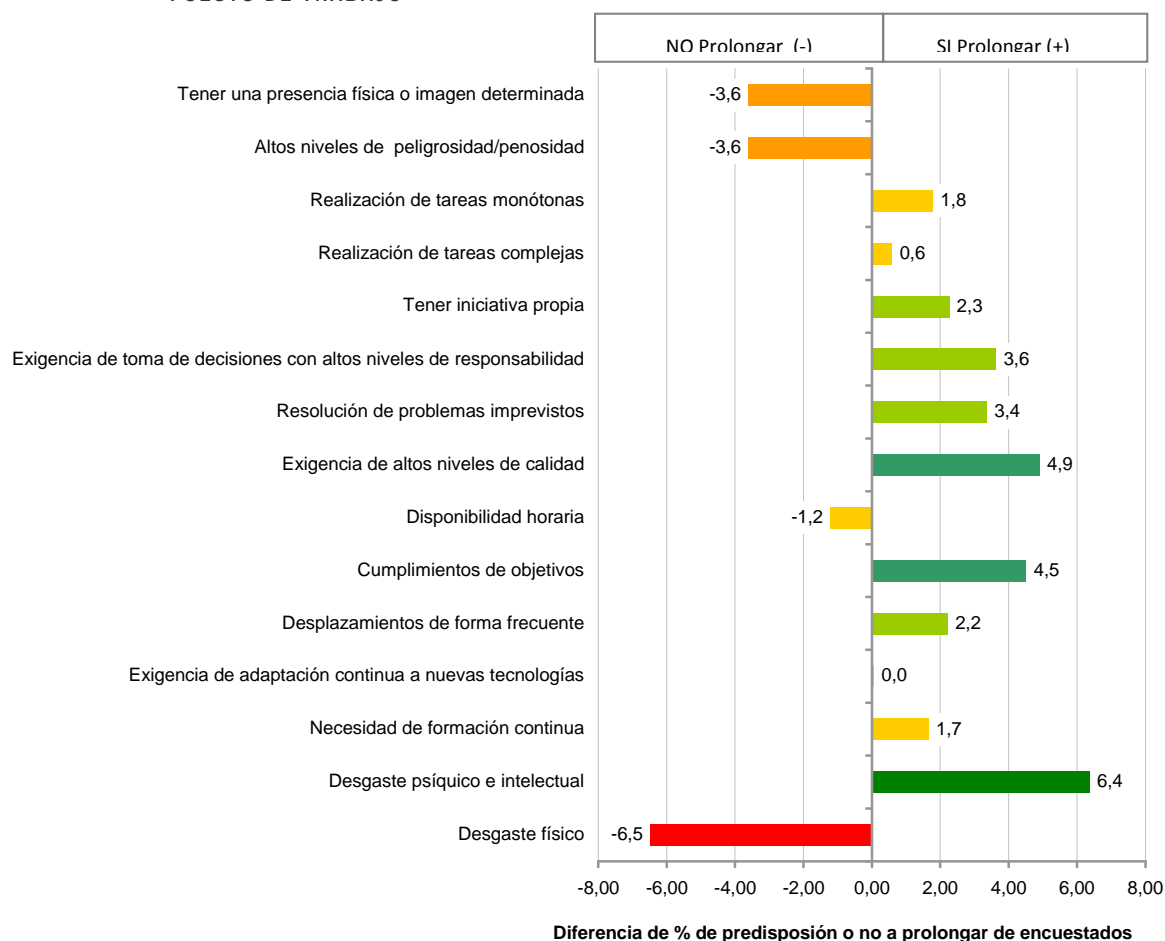
**Gráfico 84.** CONDICIONES CON LAS QUE ESTARÍAN O HUBIERAN ESTADO DISPUESTOS A JUBILARSE A UNA EDAD SUPERIOR A LOS 65 AÑOS



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Si bien estas dos condiciones son bastante indicativas de los factores que pueden inducir a una persona a trabajar más allá de los 65 años, el análisis de esta respuesta en función de algunos perfiles destacados en el apartado anterior, puede servir para determinar características o elementos laborales que determinen la decisión de prolongar la vida laboral. De este modo, al cruzar las repuestas obtenidas sobre las *condiciones con las que se estaría dispuesto a prolongar la vida laboral* con la distribución de requerimientos y características de las ocupaciones de los encuestados puede determinarse en qué medida éstas pueden incidir en la intencionalidad o la actitud que han manifestado los consultados. Si bien la falta de disposición para prolongar la vida laboral es mayoritaria entre los encuestados, independientemente de las características específicas del puesto, sí resulta interesante analizar la variación de esta predisposición en función de la concurrencia o no de cada una de las características y requerimientos definidos.

**Gráfico 85. TENDENCIA A PROLONGAR LA VIDA LABORAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEL PUESTO DE TRABAJO**



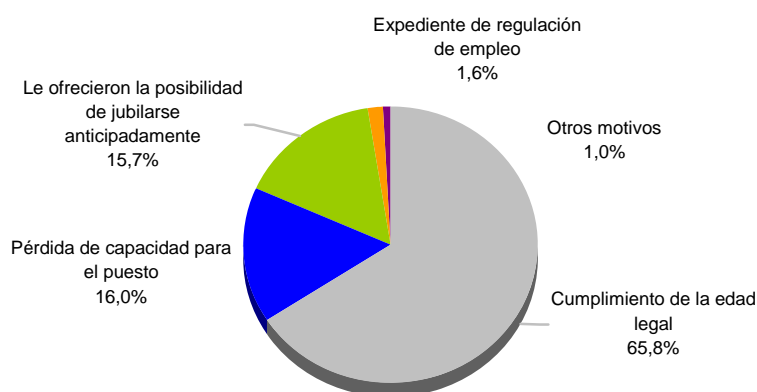
Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

De este modo, el desgaste físico es la característica ocupacional que condiciona de forma más determinante la propensión o voluntad para prolongar la vida laboral por encima de los 65 años: el 67% de los trabajadores que no estaría dispuesto a prolongar su vida laboral, considera que el desgaste físico es el elemento que mejor caracteriza su puesto de trabajo. Por el contrario, entre los trabajadores que consideran bien esta posibilidad, este porcentaje se sitúa en el 59%. Otras características o requerimientos que tienen incidencia en este sentido son la existencia de altos niveles de peligrosidad o penosidad y la necesidad de mantener una buena presencia física. Por su parte, los que se jubilaron anticipadamente, además del desgaste físico, asocian a su último puesto otras características como la

realización de tareas monótonas, desplazamientos frecuentes o la disponibilidad horaria.

Estos datos guardan estrecha relación con los motivos que indujeron al retiro a los jubilados andaluces encuestados. Así, el 65% manifiesta que el motivo de su jubilación fue el cumplimiento de la edad legal (a pesar de que algo más del 33% se jubilara antes de la edad legal, 65 años). De entre el resto, destaca fundamentalmente la pérdida de capacidad para seguir desempeñando sus funciones laborales (15,9%), predominando entre ellos trabajadores del sector agrario y de la construcción. Casi en un porcentaje similar (15,7%) se sitúan aquéllos a los que su empresa les ofreció jubilarse de forma anticipada, produciéndose esta situación en mayor medida entre trabajadores del sector servicios, sobre todo, los que realizaban actividades relacionadas con el comercio y la hostelería.

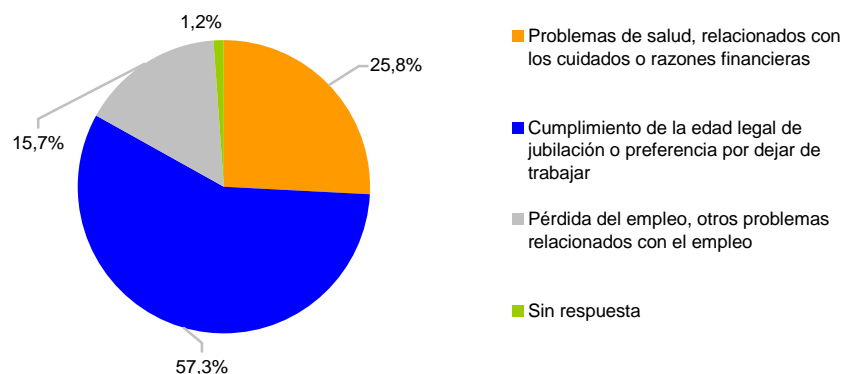
**Gráfico 86.** MOTIVOS DE JUBILACIÓN DE LA MUESTRA ENCUESTADA



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Parece existir una coincidencia entre los motivos para retirarse del mercado de trabajo expuestos por la muestra andaluza y los señalados por los jubilados europeos. Para éstos, es el propio alcance de la edad de jubilación, o bien, la preferencia por dejar de trabajar antes de la edad establecida la opción aducida por más de la mitad de las personas encuestadas. En esta razón podrían estar ocultos aquellos casos de jubilación anticipada los cuáles no quedarían en este caso claramente cuantificados.

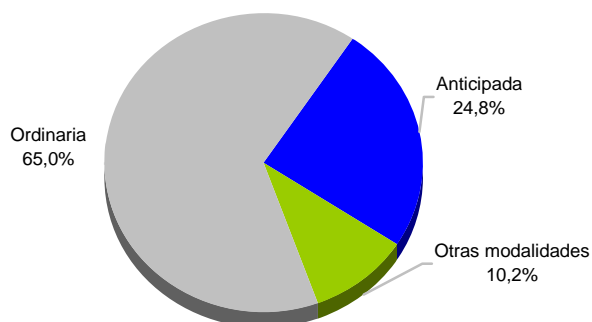
**Gráfico 87. PRINCIPALES RAZONES PARA LA JUBILACIÓN DE AQUELLOS QUE YA ESTÁN JUBILADOS, UE-15, EN PORCENTAJES, 2006**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2006). Labour Force Survey. Eurostat.

Si se analizan las modalidades de jubilación, existe una relación lógica entre éstas y los motivos de jubilación. De hecho, las tipologías legales reflejadas pueden englobar varios de los motivos reflejados (dificultad que puedan haber encontrado las personas consultadas para identificar la modalidad legal concreta dada la variedad de situaciones y posibilidades existentes). Éste puede ser el caso de la jubilación más extendida, la ordinaria, con el 65%, que puede englobar a los desempleados o aquéllos que estando en situación de baja por enfermedad alcancen la edad legal de jubilación. De igual modo, el segundo tipo de jubilación más relevante es la modalidad anticipada. Ésta puede recoger los Expedientes de Regulación de Empleo o a aquéllos que perdieron capacidades para el desarrollo de su puesto de trabajo. En otras modalidades se incluyen una gran variedad de tipologías de jubilación que representan porcentajes mínimos. De entre ellas, puede destacarse la escasa incidencia que tiene la jubilación parcial y flexible con porcentajes del 2% y 0,3% respectivamente.

**Gráfico 88.** TIPOS O MODALIDADES DE JUBILACIÓN DE LA MUESTRA ENCUESTADA



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

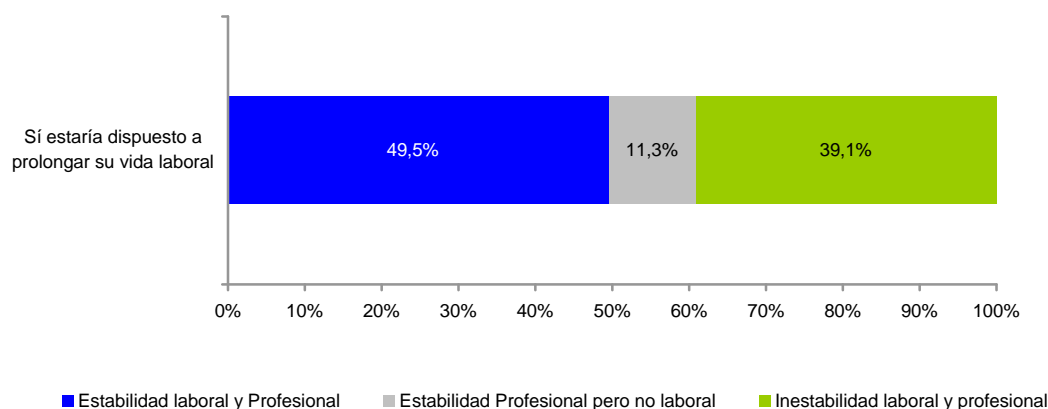
Otro aspecto destacado anteriormente era la existencia de grupos entre los encuestados que presentaban perfiles laborales similares<sup>112</sup>, tanto en lo que se refiere a un perfil profesional definido y estable, como a la rotación en el mercado de trabajo. Del cruce de estos perfiles con la predisposición a prolongar la vida laboral, se observan diferencias relevantes entre aquéllos que su trayectoria laboral se caracteriza por una estabilidad laboral y profesional, y aquéllos que se encuentran en una situación totalmente contraria. De este modo, el grupo formado por los encuestados que no estaría dispuesto a prolongar su vida activa tiene en su mayoría un perfil de estabilidad profesional y laboral (57,6% frente al 31,3% que tienen una trayectoria inestable). Sin embargo, entre los trabajadores que muestran una predisposición positiva a mantenerse en el mercado de trabajo, y, por tanto, sí estarían dispuestos a prolongar su vida laboral, aumenta el peso de las personas con una vida laboral inestable (39,1%), y disminuye los de estabilidad laboral y

<sup>112</sup> Estos perfiles se corresponden con los definidos en el subapartado anterior: 1) *Estabilidad laboral y profesional*. Personas que han trabajado siempre en el mismo sector, en la misma empresa y en la misma ocupación (52,1%), caracterizándose su perfil, tanto por el mantenimiento de una trayectoria estable desde el punto de vista laboral (número de relaciones laborales) como desde la perspectiva profesional (competencias y habilidades que deben desarrollar en su puesto de trabajo); 2) *Inestabilidad profesional y laboral*. Personas sin un perfil profesional definido caracterizado por relaciones laborales en distintas empresas, en distintos sectores y en distintas ocupaciones (31,7%). Este último perfil se contrapone con el primero ya que los encuestados enmarcados en este grupo no han tenido estabilidad ni desde el punto de vista profesional ni desde el punto de vista laboral; y, 3) *Estabilidad profesional, pero no laboral*. Personas que han trabajado siempre en el mismo sector y en la misma ocupación, pero en distintas empresas (10,5%). En este caso los encuestados presentan una trayectoria profesional estable, pero desarrollada en diversas empresas.



profesional (49,5%). Estas diferencias en la predisposición a prolongar la vida laboral, pueden deberse a las distintas concepciones que se tiene de la jubilación en función del posicionamiento en el mercado de trabajo.

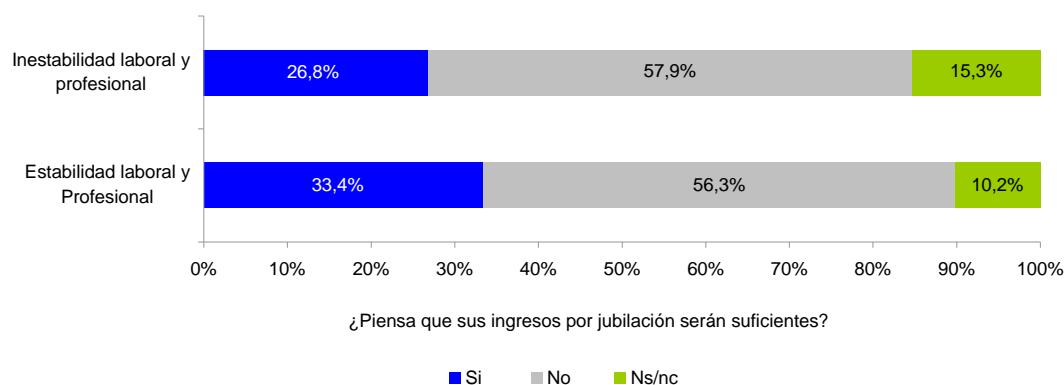
**Gráfico 89.** INCIDENCIA DE LA TRAYECTORIA LABORAL EN LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Este aspecto es contrastado al analizar la percepción que sobre la suficiencia de ingresos por jubilación tiene la población encuestada. Si bien, la mayoría de los encuestados consideran que dichos ingresos no serán suficientes independientemente del perfil laboral, sí se observan ciertos matices diferenciadores entre ellos que pueden ayudar a interpretar los resultados del gráfico anterior. Estos matices se centran en la diferente distribución entre aquellos que consideran que los ingresos de su pensión serán suficientes y aquellos que manifiestan desconocer esta cuestión. De esta forma, los trabajadores con un perfil más estable, algo más del 30%, considera que sus ingresos serán suficientes, mientras que entre los trabajadores con mayor inestabilidad laboral este porcentaje se sitúa en el 25%, desplazándose esa diferencia porcentual al grupo que no se pronuncia sobre el tema. Por tanto, estos resultados, sin duda, son coherentes con los presentados en el gráfico anterior, dado que las condiciones que resaltan los encuestados para determinar prolongar su vida laboral son de tipo económico.

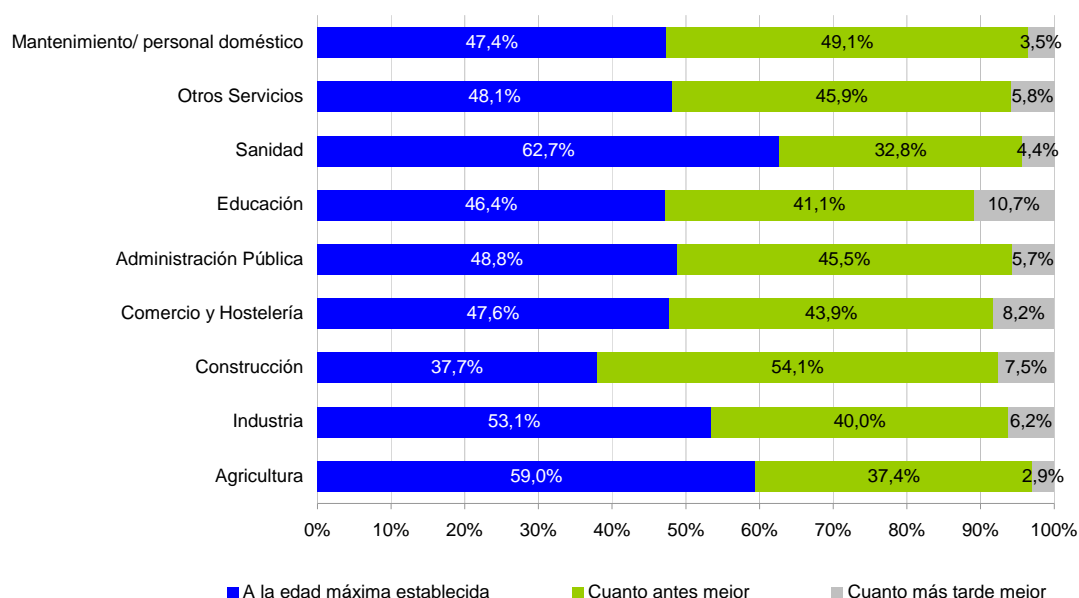
**Gráfico 90. INCIDENCIA DE LA TRAYECTORIA LABORAL EN LA PERCEPCIÓN DE INGRESOS POR JUBILACIÓN**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Si se profundiza en los factores condicionantes de la prolongación de la vida laboral, y se ponen en relación con la distribución sectorial de las respuestas de mayor interés, se constata que dependiendo del sector de ocupación, las personas consultadas poseen una percepción distinta en torno a la posibilidad de permanecer o no más tiempo en el mercado de trabajo. De este modo, cuando se ha preguntado a la muestra andaluza su opinión acerca de la edad idónea de jubilación, como se observa en el gráfico siguiente, el 51% manifestó su preferencia por alcanzar el retiro laboral a la edad máxima establecida, esto es, a la edad legal de jubilación (65 años). Esta opción es manifestada mayoritariamente por las personas inscritas en dos sectores de ocupación, la Sanidad (62,7%) y la Agricultura (59%). Por el contrario, el 44% manifiesta la preferencia de alcanzar el retiro laboral “cuanto antes mejor”. Si consideramos los distintos sectores de actividad, esta última opción es señalada mayoritariamente en los sectores que contemplan actividades profesionales que exigen un alto esfuerzo físico, destacando el sector de la construcción con 11 puntos porcentuales por encima de la media. Finalmente, la intención de retirarse o haberse retirado cuanto más tarde mejor presenta, con arreglo al número de respuestas obtenidas, una representación residual (6,1%), si bien, pueden señalarse algunos sectores, como la Educación (10,7%) y el Comercio y Hostelería (8,2%), cuya población activa o jubilada se inclina en una proporción mayor a permanecer más tiempo trabajando en su sector de actividad.

**Gráfico 91. PREFERENCIAS EN TORNO A LA EDAD DE JUBILACIÓN SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Si se concibe que la respuesta “cuanto antes mejor” (en relación con el retiro laboral) expresa una actitud u opinión contraria a la prolongación de la vida laboral, puede deducirse que los sectores que menor número de respuestas contrarias a dicha prolongación concentran serán los más proclives a participar de la extensión de la vida laboral. De este modo, una actitud mayoritariamente favorable a la prolongación de la vida activa estaría presente en sectores como la Sanidad y la Agricultura, frente a otros como el Mantenimiento de personal y la Construcción, donde se comprueba que la población muestra una elevada reticencia a prolongar la permanencia en sus ocupaciones laborales.

En función de la relación laboral que mantiene la población encuestada, esto es, empleados por cuenta propia o ajena, desempleados y jubilados, todos ellos en un intervalo de edad comprendido entre 35 y 75 años, la opinión manifestada acerca de la edad de retiro ideal converge. De esta manera, los grupos coinciden en señalar como sólida preferencia la edad legal de jubilación o la salida prematura del mercado laboral, frente a un elevado desinterés por prolongar su etapa laboral, y mucho menos, *cuanto más tarde mejor*. No obstante, cabe señalar que las respuestas recogidas de las personas jubiladas denotan una mayor preferencia por

la jubilación a los 65 años (un 58%, frente a porcentajes sensiblemente menores, en torno al 45%, en las demás categorías).

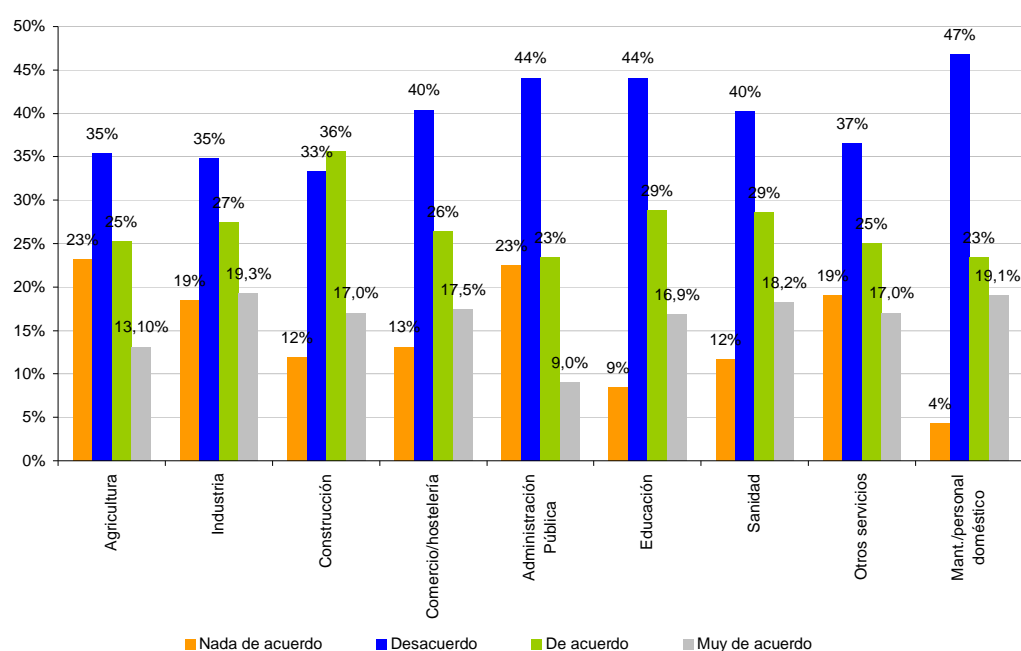
Esta actitud plantea una serie de consideraciones importantes a la hora de analizar el comportamiento de las personas ante la edad de jubilación, y por ende, el de la voluntad de prolongar o no la vida laboral. Por un lado, la encuesta del IDR (2009) revela que un amplio contingente de jubilados que alcanzó el retiro laboral con anterioridad a la edad oficial de jubilación se retracta de esta decisión, al manifestar su deseo de haberse jubilado a la edad máxima establecida, los 65 años, es decir, con posterioridad a la edad a la que accedieron a la jubilación; por otro, la existencia de un grupo relativamente numeroso de jubilados consultados que afirma haber sido objeto de un proceso de jubilación de carácter coercitivo o forzoso, aspecto que refuerza la idea de la preeminencia de un abandono prematuro del mercado laboral, en oposición a la voluntad manifiesta por un considerable grupo de jubilados por alargar su carrera profesional.

Como se ha puesto de manifiesto, la decisión de ampliar la vida laboral está fuertemente determinada por la existencia de varios motivos, entre los que se encuentran: los incentivos económicos y/o bonificaciones que rentabilicen un mayor número de años de cotización; la posibilidad de acceder a la jubilación parcial; las buenas condiciones laborales relativas a la seguridad e higiene; el esfuerzo físico que requiere la realización del trabajo; así como, las oportunidades asociadas a la formación permanente, entre otros factores. Es por ello, que la incidencia de estos factores va a terminar de conformar la opinión que las personas tienen acerca de la jubilación, pudiendo observarse, nuevamente, diferencias según el sector de actividad en el que se esté ocupado.

Una primera variable de análisis la constituye el nivel de contribución a la Seguridad Social a través de los años cotizados y el régimen de cotización, pues de ello depende la posterior cuantía de la prestación por jubilación. La disyuntiva entre trabajar más años para percibir una mayor pensión, o anticipar el retiro laboral para obtener prestaciones futuras menos elevadas, es la base de la decisión de prolongar o no la vida laboral. El análisis de las respuestas emitidas por las personas encuestadas, revela cómo el esfuerzo físico que requiere el desarrollo de su actividad motiva la idea de alcanzar la jubilación anticipadamente, incluso no habiendo acumulado el tope máximo de cotización. Éste es el caso del sector de la construcción, que, a diferencia de los restantes, es el único que presenta un número mayoritario de respuestas favorables al retiro prematuro sin haber cumplido los años de cotización necesarios para percibir el 100% de la base reguladora (el 52,6% de los encuestados de este sector, independientemente de su relación laboral, afirma estar *de acuerdo o muy de acuerdo* con esa posibilidad). Esta actitud se ve ligeramente reforzada por la opinión de los trabajadores por cuenta ajena (54,8% de los individuos ocupados en el sector), y, muy especialmente, desde una perspectiva pretérita, por la población jubilada consultada, pues en ésta dicha

representación asciende al 65%. Frente a esta posición se encuentra la de los trabajadores de la Administración, que manifiestan, en virtud de sus mejores condiciones laborales y garantías de estabilidad, una mayor predisposición a alargar su carrera profesional para alcanzar el tope máximo de cotización (el 66,6% de las personas pertenecientes a la administración señalan estar en *desacuerdo o muy en desacuerdo* con jubilarse sin alcanzar ese umbral).

**Gráfico 92. ACTITUD FRENTE AL ACCESO A LA JUBILACIÓN ANTICIPADA SIN ALCANZAR EL TOPE MÁXIMO DE COTIZACIÓN SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD**

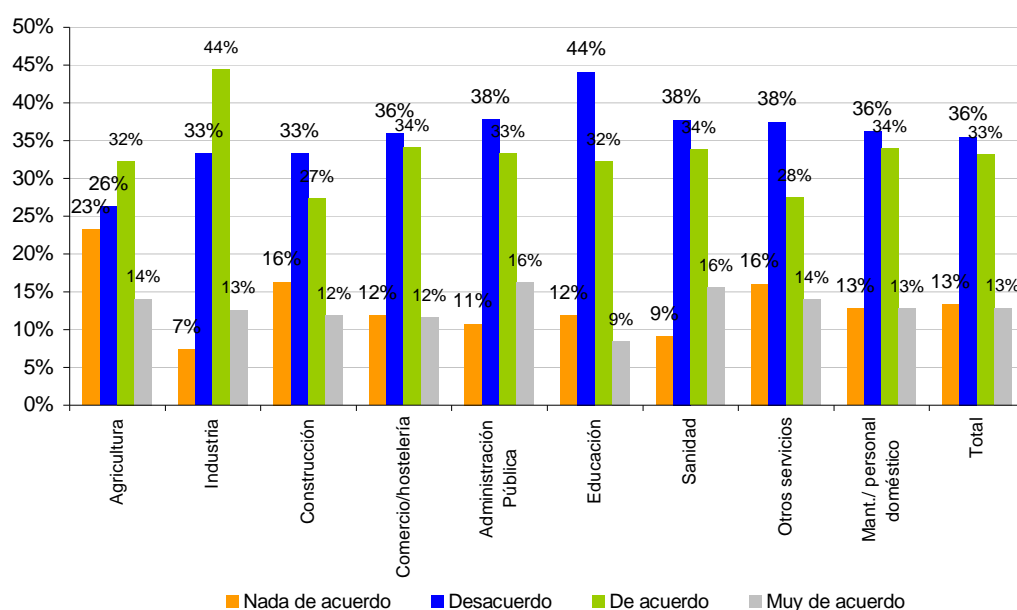


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

En la línea de lo señalado, la posibilidad de prolongar la participación en el mercado de trabajo se corresponde con la existencia de incentivos económicos que inciten a la población trabajadora a *seguir trabajando a cambio de un incremento sustancial de la futura pensión*. Sin embargo, y atendiendo a los diferentes sectores, como se observa en el siguiente gráfico, en la *Agricultura* predomina la mayor oposición (*Nada de acuerdo*), a permanecer en el mercado de trabajo bajo la hipótesis de obtener contrapartidas mediante una prestación por jubilación más elevada. Así mismo, las personas encuestadas ocupadas en *Educación* y *Otros Servicios* valoran aún más negativamente, en términos globales (*Desacuerdo o Nada de acuerdo*), esta opción, puesto que se manifiestan mayoritariamente en ese sentido en un 56% y un 54%, respectivamente. De otro lado, en la *Industria* se encuentra la actitud más favorable a la hora de sopesar la posibilidad de continuar en el puesto de trabajo bajo la condición de percibir posteriormente una pensión más cuantiosa,

presentando porcentajes de distribución elevados *De acuerdo* (44,4%) y *Muy de acuerdo* (13%). La tendencia se acentúa si se discrimina como objeto de análisis al colectivo de jubilados, puesto que el conjunto partidarios de hacer efectiva esta situación en el mismo sector asciende sensiblemente (un 63,5% se manifiestan *De acuerdo* o *Muy de acuerdo*). Por su parte, la población jubilada coincide en señalar la *Construcción* como el sector donde no hubieran permanecido trabajando a pesar de recibir los incentivos económicos mencionados. Este aspecto es coherente con el expuesto por los encuestados al ser preguntados por el acceso a la jubilación sin haber alcanzado el tope máximo de cotización, lo que pone de manifiesto la mayor “adversidad” o dificultad existente en el sector para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos de prolongar la vida activa. Por último, tanto la *Sanidad* como la *Administración Pública* vuelven a ser los sectores que mayor peso concentran de trabajadores disponibles a seguir trabajando más allá de la edad legal con la finalidad de ver incrementada su futura pensión.

**Gráfico 93.** DISPOSICIÓN A SEGUIR TRABAJANDO A CAMBIO DE UN INCREMENTO SUSTANCIAL DE LA FUTURA PENSIÓN SEGÚN SECTOR

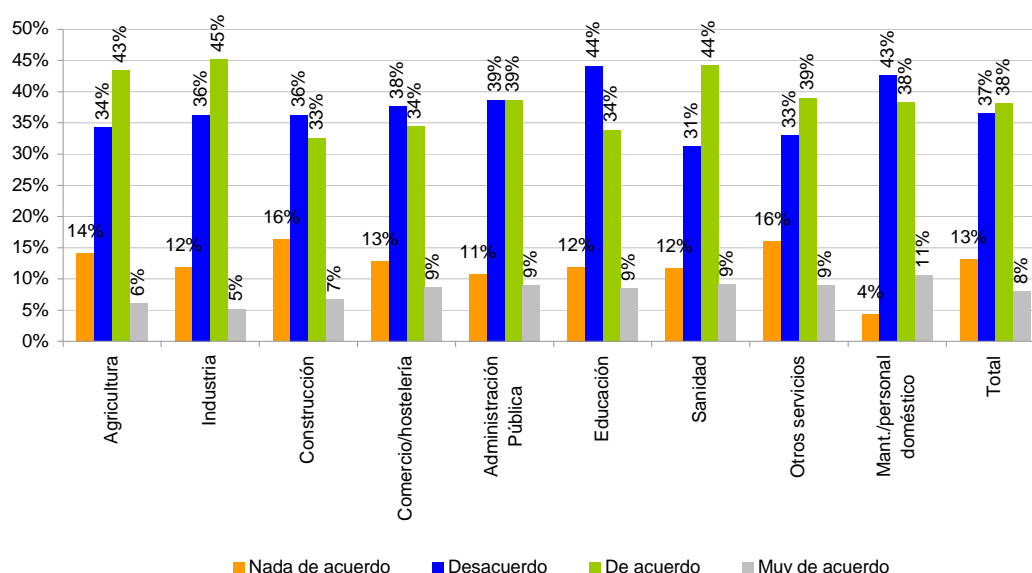


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Como ya se ha comentado, la jubilación parcial constituye una de las principales fórmulas concebidas para implementar las políticas orientadas al desarrollo de la prolongación de la vida laboral. Así, el estudio de esta alternativa para incrementar los años de cotización de una forma más flexible o progresiva, se convierte en objeto de especial análisis entre la población encuestada. Ante la oportunidad de llevar a cabo una jubilación parcial, hay que precisar que la actitud de la muestra no

presenta diferencias especialmente significativas por sectores. Si bien, las personas pertenecientes a la *Sanidad* se inclinan ligeramente a favor de aquélla (un 53,2% se acogería o se hubiese acogido a la jubilación parcial), mientras que se observa una situación inversa en el caso de la *Educación* (un 55,9% se muestra contrario o hubiera mostrado esa actitud ante a esa posibilidad). Esta opinión tiene mayor peso cuando se analiza las respuestas de la población no jubilada, dado que ésta señala en un 72,6% de los casos no tener intención de contemplar esa posibilidad en el futuro. Por el contrario, la adopción de una reducción de jornada como resultado de la aceptación de la jubilación parcial, es bien considerada como fórmula de tránsito hacia la jubilación definitiva por las personas que trabajan en la *Administración* (63,9%, frente a porcentajes sensiblemente inferiores en los restantes sectores de ocupación).

**Gráfico 94.** ACTITUD FRENTE A LA POSIBILIDAD DE ACCESO A LA JUBILACIÓN PARCIAL



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

En el colectivo de los jubilados se aprecia un cambio en la actitud, desde una perspectiva pasada, en relación con haber ido reduciendo la jornada laboral progresivamente hasta la jubilación total. En consonancia con interrumpir la relación laboral y abandonar el mercado de trabajo “cuanto antes mejor”, el sector de la *Construcción* refleja la preferencia por acceder a la jubilación definitiva antes que hacerlo por la de tipo parcial. A este sector le acompaña la *Sanidad*, con un 73,3% de las respuestas contrarias a hacer efectiva la jubilación parcial, frente a la *Agricultura* y el *Mantenimiento y personal doméstico*, cuyos jubilados -personas que alcanzaron el retiro teniendo ambas categorías como último sector- manifiestan que hubieran estado dispuestos a acceder a la jubilación parcial.

#### **4.3.5. POSICIONAMIENTOS ANTE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL SEGÚN EDAD, SEXO Y NIVEL FORMATIVO**

Conocer la edad a la que, por término medio, abandonan el mercado de trabajo los trabajadores es interesante al ofrecer una panorámica de la situación de la jubilación actual. No obstante, conocer la intencionalidad que sobre su futura jubilación tienen los trabajadores en activo, permitiría vislumbrar cambios de tendencia en la edad media de jubilación o en otros aspectos que afectan a ésta. De esta manera, sometiendo a una muestra de trabajadores europeos a un cuestionario<sup>113</sup> sobre sus planes de jubilación y centrando el análisis en los quince países que en el año 2000 conformaban la Unión Europea, se advierte que más del 40% de las personas empleadas no tienen pensado jubilarse antes de los 65 años de edad, un 33,3%, tiene planeado hacerlo entre los 60 y los 64 años, y algo más de un 10% no se ha llegado a plantear tal cuestión.

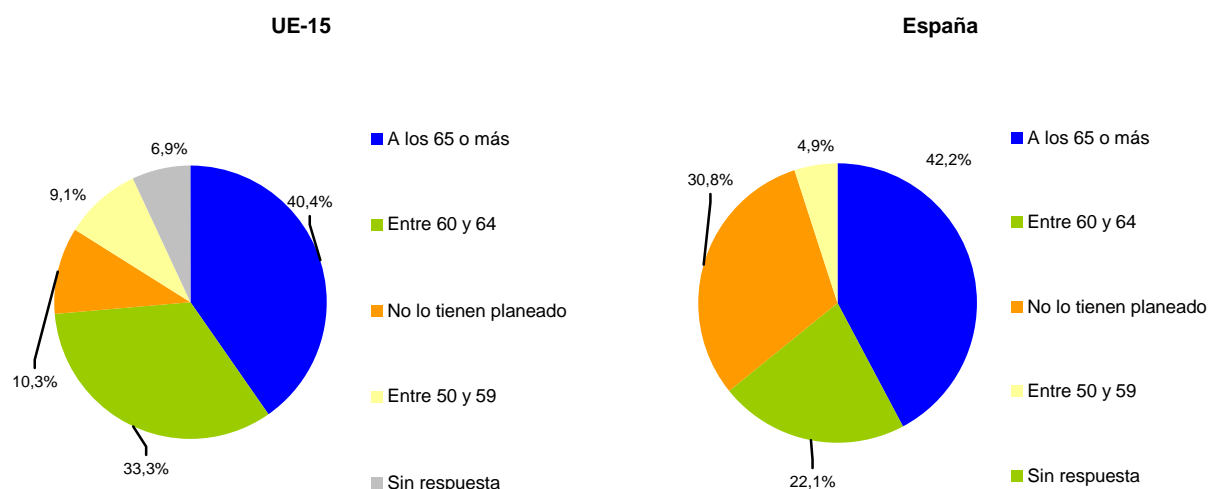
En referencia a situaciones relacionadas con la jubilación anticipada, se observa que algo más del 9% de los encuestados europeos piensa retirarse del mercado laboral entre los 50 y los 59 años. Este dato sería conveniente analizarlo, por un lado, en función de las ocupaciones o actividades que estas personas desarrollan y que, por sus características, podrían pertenecer al grupo de profesiones donde se producen en mayor medida las jubilaciones tempranas o anticipadas; y por otro, comprobar si se trata de trabajadores que se han visto sometidos a expedientes de regulación de empleo en sus respectivas empresas. En los resultados obtenidos de las encuestas realizadas a nivel nacional, no se aprecian diferencias significativas, siendo un 42,2% los trabajadores que no se plantea la jubilación antes de los 65 años y un 4,9% los que piensa jubilarse antes de los 59 años.

---

<sup>113</sup> Transition from work into retirement (2006) de Labour Force Survey (LFS), Eurostat. Población encuestada: personas empleadas y no empleadas de la UE-27 y Noruega entre 50 y 69 años de edad.



**Gráfico 95.** EDAD A LA QUE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO PLANEAN JUBILARSE, UE-15 Y ESPAÑA, EN PORCENTAJES, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

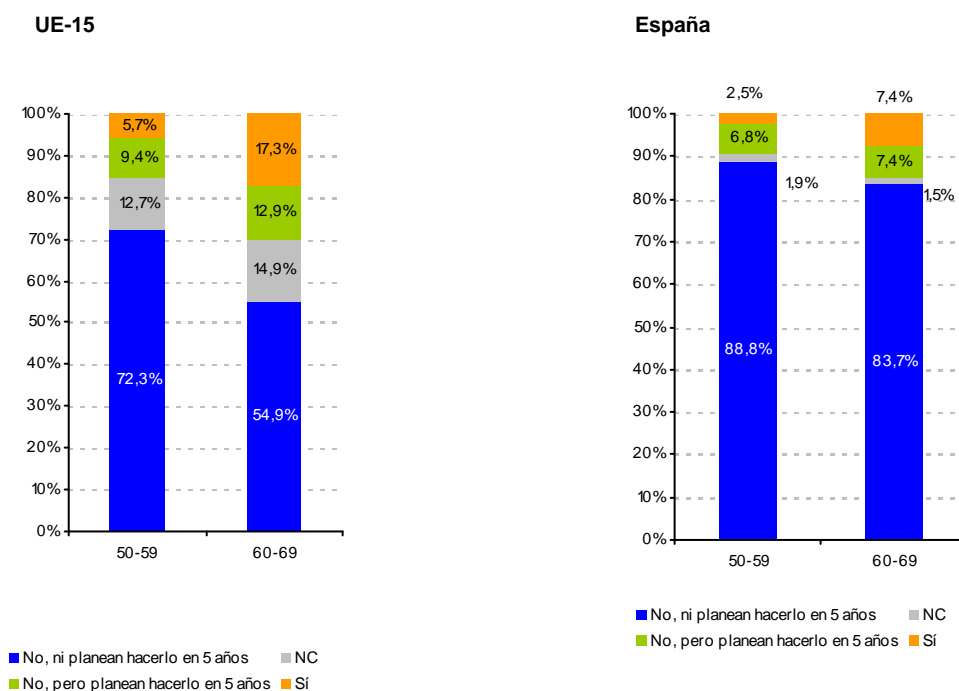
Últimamente, como ya hemos indicado, los gobiernos han tomado mayor conciencia de las consecuencias financieras y sociales de la jubilación anticipada y han adoptado medidas para frenar y revertir esta tendencia. Las respuestas de las políticas, generalmente, consisten en desalentar la jubilación anticipada mediante reformas en los programas destinados a reducir los incentivos al retiro anticipado, y a incentivar a los trabajadores a permanecer más tiempo en el mercado laboral. Un mecanismo de esta índole es la jubilación flexible, que permite que los trabajadores reduzcan paulatinamente su tiempo de trabajo durante un período largo y contrasta con la brusquedad de la jubilación "tradicional". Además de las diversas ventajas individuales, familiares y sociales que ha menudo resultan de dicha política, fomentando la permanencia de los trabajadores mayores en el mercado laboral, las sociedades pueden responder mejor a los desafíos del envejecimiento en la sociedad en lo relativo a la demografía, al aumento de la longevidad y a la financiación de los sistemas de protección social a largo plazo.

Una de las opciones que en materia de jubilación se ha implementado, con la finalidad de completar y posponer la retirada del mercado de trabajo, consiste en la posibilidad de ir dedicando progresivamente un menor número de horas o de días al año al trabajo, dentro de las medidas denominadas jubilación parcial o jubilación flexible. En este sentido, se preguntó a los encuestados sobre dicha modalidad de jubilación y la mayoría afirmó no estar acogido a dicha reducción de jornada y no plantearse dicha opción para los próximos años. Aún así, esto sucede para los

trabajadores más jóvenes de entre 50-59 años, ya que en el intervalo entre 60-69 años, aumenta la proporción tanto de los que sí disfrutan de la jubilación parcial como de los que aun no disfrutándola, se plantean hacerlo en los cinco años siguientes.

Estos porcentajes, no obstante, descienden para el caso concreto de España, donde parece que la jubilación parcial tiene menos aceptación, a tenor de que más del 80% de trabajadores entre 50 y 69 años no tiene previsto disminuir las horas dedicadas al trabajo de cara a la jubilación total. Se reduce sólo a un 7,4% (frente al 17,3% de Europa) los encuestados de más de 60 años, que sí se encuentran en dicha situación de jubilación parcial.

**Gráfico 96.** TRABAJADORES QUE DISMINUYEN SU JORNADA LABORAL DE CARA A LA JUBILACIÓN TOTAL, UE-15 Y ESPAÑA, POR GRUPOS DE EDAD, EN PORCENTAJES, 2006

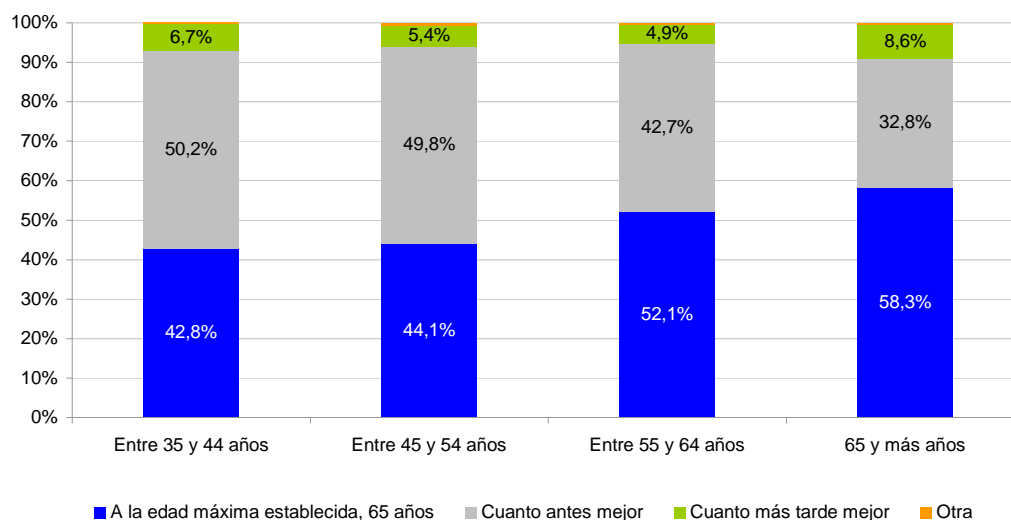


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Transition from work into retirement" (2006) de la encuesta Labour Force Survey (LFS), Eurostat.

En la muestra andaluza estudiada, la opción de jubilarse *A la edad máxima establecida, los 65 años*, es contemplada por mayor número de personas a medida que la edad de éstas se incrementa. Por el contrario, el interés por jubilarse "cuanto antes mejor" se reduce sensiblemente a edades avanzadas en relación con los restantes grupos de edad. Esta tendencia arroja un diferencial de hasta 18 puntos porcentuales entre los intervalos de menor edad (entre 35 y 44 años) y los de mayor (65 y más años) para los dos ítems señalados, revelando que la voluntad de

prolongar la edad de retiro<sup>114</sup> aumenta a medida que lo hace la edad. A la inversa, la idea de jubilarse “cuanto antes mejor” va decreciendo a medida que nos aproximamos a los grupos con avanzada edad e incrementado a medida que la edad disminuye.

**Gráfico 97. PREFERENCIAS EN LA EDAD DE JUBILACIÓN SEGÚN LA EDAD DEL ENTREVISTADO**

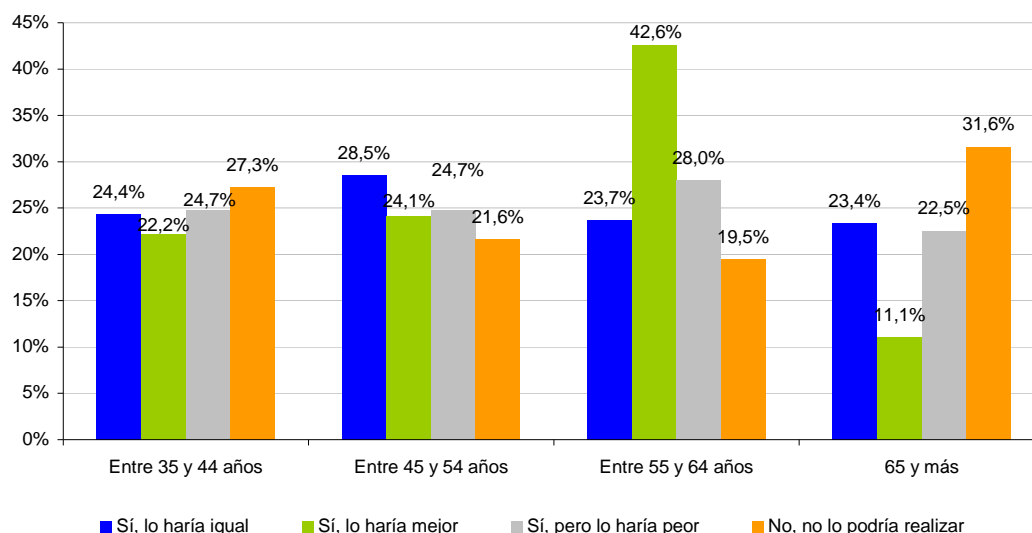


Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

La actitud favorable a la prolongación de la vida activa se ve apoyada por la visión que la población consultada tiene en torno a cómo realizaría o hubiera realizado, en el caso de los jubilados, el mismo trabajo una vez cumplidos los 65 años. Es reseñable la opinión del grupo de personas pertenecientes al intervalo de edad comprendido entre 55 y 64 años, cuya respuesta mayoritaria refleja el pensamiento de poder realizar mejor su trabajo una vez cumplida la edad legal de retiro.

<sup>114</sup> Se podría entender que la actitud tendente a jubilarse *A la edad máxima establecida, los 65 años* es consecuente con la de prolongar la vida laboral, puesto que la edad media efectiva de jubilación se sitúa por debajo de ese umbral (62,6 años) según los datos proporcionados por la encuesta. Sin embargo, parece un poco arriesgada esta afirmación puesto que existen numerosos casos en los que es imprescindible tener cumplidos los 65 años para poder acceder a la jubilación, independientemente del número de años cotizados.

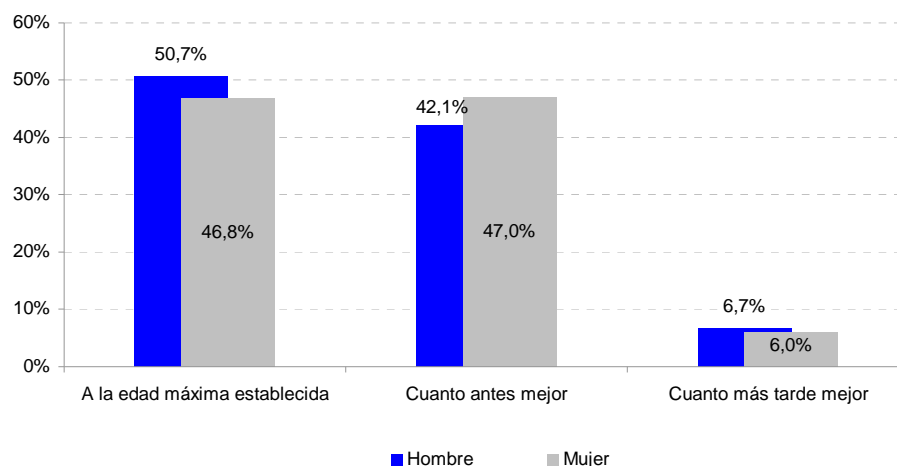
**Gráfico 98. OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LA POSIBILIDAD DE REALIZAR EL MISMO TRABAJO QUE REALIZA O REALIZABA UNA VEZ CUMPLIDOS LOS 65 AÑOS SEGÚN TRAMOS DE EDAD**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Esta distribución porcentual es ciertamente significativa, puesto que afecta al principal grupo de edad de interés, el de 55 a 64 años, donde se hallan las tasas de actividad y empleo más reducidas, siendo, por tanto, su aumento imprescindible para alcanzar el objetivo de prolongar la vida laboral de los trabajadores. Aunque la respuesta *Sí, lo haría mejor* no representa la predisposición de éstos a continuar en el mercado laboral, sí que ofrece una idea de que las condiciones que acompañan a esta decisión –en este caso la aptitud física o mental, o la capacitación profesional– pueden incidir favorablemente a la hora de optar por la alternativa de ampliar la vida laboral. Desde un punto de vista sectorial, siguiendo el análisis con el mismo tramo de edad, cabe destacar que el pensamiento de hacer mejor el trabajo cuando se ha rebasado la edad legal de jubilación es más extendido en el conjunto de actividades que conforman el sector servicios, destacando por encima de todas las categorías la Sanidad (el 100% de los que se inscriben en ella opinan que harían mejor su trabajo una vez cumplidos los 65 años), a la que siguen la Educación (75%) y la Administración (75%). Si se tiene en cuenta la variable sexo de la población encuestada, se comprueba que las respuestas manifestadas por hombres y mujeres no difieren significativamente entre sí como se aprecia en el gráfico siguiente.

**Gráfico 99. PREFERENCIAS EN TORNO AL MOMENTO DE LA JUBILACIÓN SEGÚN SEXO**



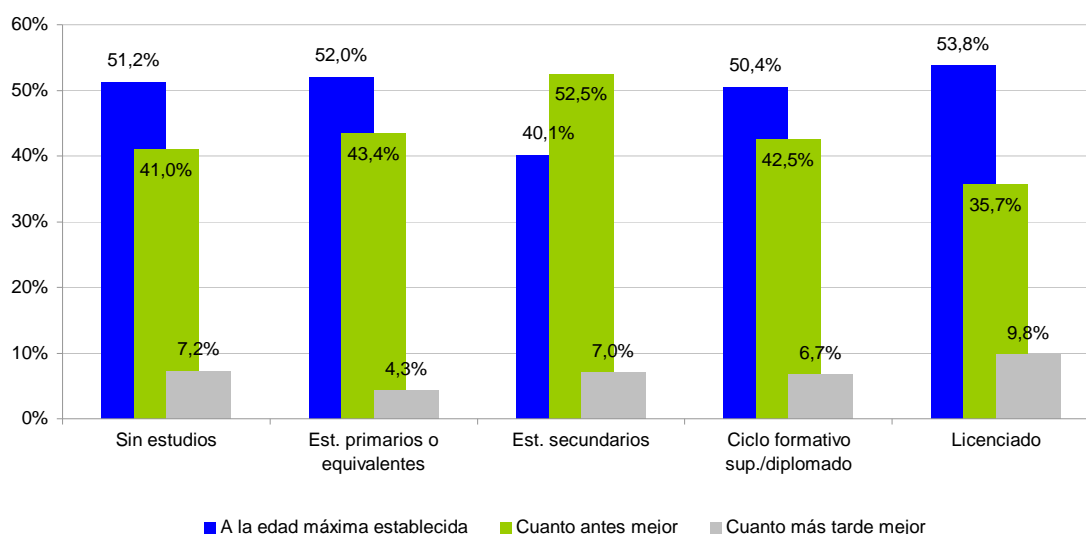
Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Como se observa, destaca sensiblemente, por un lado, que las preferencias en torno a adelantar el momento de la jubilación se inclinan más ligeramente del lado de las mujeres. Así, cuando se trata de alcanzar la jubilación “cuanto antes mejor”, es el colectivo de mujeres el que contempla los porcentajes más elevados (cinco puntos porcentuales por encima de los recogidos para el grupo de los hombres). Esta pauta se corresponde con la distribución de frecuencias de otras posibles opciones, como lo son el jubilarse *A la edad máxima establecida* o *Cuanto más tarde mejor*, donde las mujeres se manifiestan en este sentido en menor medida. Dichas preferencias pueden venir determinadas, por la relación más directa entre la salida del mercado de trabajo y la actividad en el mundo doméstico -vinculada principalmente a actividades de cuidados-, suponiendo la jubilación en muchas mujeres el retorno al hogar. Y por otro, que las cotizaciones de las mujeres suelen ser más irregulares que las de los varones por conceptos de maternidad, cuidado de hijos o familiares, además, de que éstas se ven mayormente afectadas por la merma de cotizar por un sueldo más bajo, “al tiempo que las mujeres continúan siendo en su periodo de vida activa un ejército de reserva de mano de obra, se mantiene y perpetúa el sistema de desigualdad entre géneros que culmina en la ancianidad” (Bazo 2001 citado en Osorio, 2006a). Por ello, tampoco es frecuente que haya habido una cultura o la posibilidad del ahorro voluntario con el fin de aumentar los fondos de cara a la jubilación, y se vean en la obligación de alargar la vida laboral.

En la misma línea, el tratamiento de la información estadística de la encuesta revela que, bajo las mismas condiciones<sup>115</sup>, la disposición a jubilarse con posterioridad a los 65 años es escasa y en porcentajes iguales entre ambos sexos (30,7 % para las mujeres, frente a 29% para los hombres). Si bien al ser preguntados sobre la posibilidad de realizar el mismo trabajo una vez alcanzada la edad legal de jubilación, los hombres reconocen tener mayores dificultades para llevarlo a cabo que las mujeres (41,4%, frente a 33,6%, respectivamente), o lo que es lo mismo, las mujeres afirman en mayor proporción que los hombres poder hacer igual el mismo trabajo una vez cumplidos los 65 años (29,8%, frente a 23,7%).

Por otra parte, el nivel de formación también puede condicionar la duración de la vida activa de los trabajadores. Así, al observar en el siguiente gráfico las respuestas de las personas entrevistadas según el nivel formativo alcanzado, se aprecian diferencias notables respecto a la actitud que tienen sobre la edad de jubilación.

**Gráfico 100.** ACTITUD ANTE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA SEGÚN NIVEL FORMATIVO



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

Existe mayor interés por parte de las personas con estudios superiores, concretamente, las que ostentan el grado de licenciado, por jubilarse *cuanto más tarde mejor*, en comparación con las que disponen de otro nivel formativo. Así

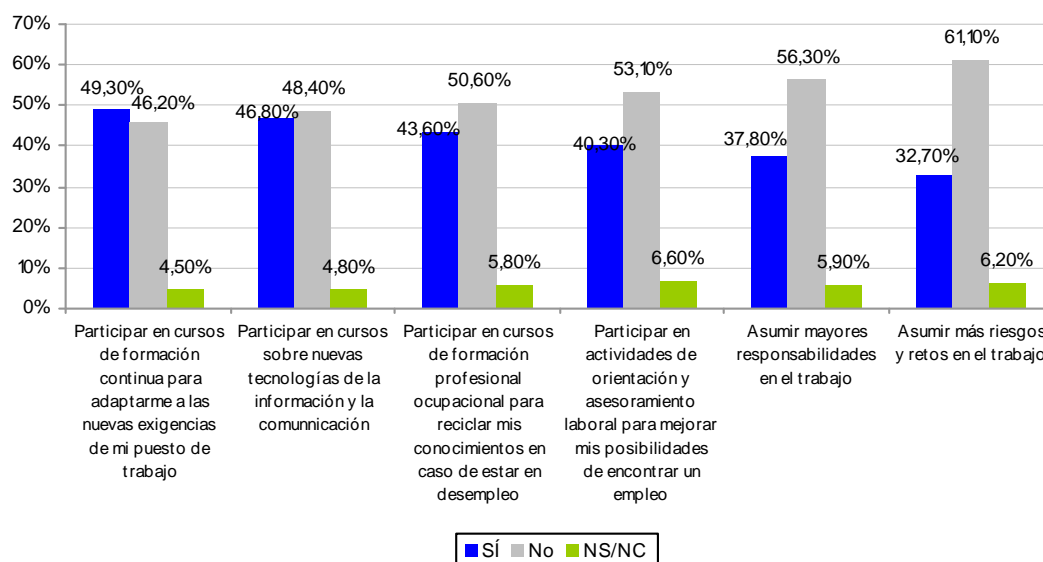
<sup>115</sup> Con estas condiciones se hace referencia a incentivos o circunstancias, muchas de ellas ya señaladas, que inciden en la decisión de optar por el retraso o el anticipo del retiro laboral, tales como la flexibilidad de horarios, la formación ofrecida por la empresa, las condiciones de seguridad e higiene, el estado de las capacidades físicas e intelectuales o las necesidades económicas de cada persona, entre otras cuestiones.

mismo, las personas de este grupo también reúnen el mayor porcentaje relativo de respuestas ante otra opción favorable a la prolongación de la vida activa, al afirmar desear alcanzar la jubilación *a la edad máxima establecida*, esto es, los 65 años. Por el contrario, las personas con niveles de estudios primarios o secundarios, así como con sus equivalentes se decantan por manifestar respuestas mayoritariamente favorables al retiro anticipado del mercado laboral, puesto que aseguran querer jubilarse “cuanto antes mejor”. Cabe destacar que esta tendencia no es tan acusada en el colectivo de personas que no poseen ningún tipo de estudios.

En este sentido, la percepción que se tiene acerca de desempeñar el mismo trabajo que se realiza o realizaba (en el caso de los jubilados) una vez cumplidos los 65 años, se incrementa a medida que el nivel formativo aumenta. La opinión de encontrarse en disposición de poder desempeñar la misma tarea en el momento de la edad legal de jubilación oscila entre el 20,5% de la población entrevistada *sin estudios* y el 39,2% de la que dispone de *estudios superiores* con categoría de Licenciado. Por tanto, se pone de manifiesto la elevada correlación existente entre el nivel de estudios y la predisposición a prolongar la permanencia en el mercado laboral. A tenor de las respuestas manifestadas por la población entrevistada con elevados niveles de instrucción, su capacidad para continuar desempeñando la actividad laboral en el momento de la jubilación es mayor en comparación con la de las personas agrupadas en otros niveles formativos. De esta manera, aquélla considera con mayor frecuencia no tener tantos problemas en cuanto a la falta de actualización de conocimientos o el desgaste físico asociado a tareas laborales, por lo que afirma encontrarse capacitada para continuar en sus puestos de trabajo en esa etapa de la vida laboral (el 50,5% de la población licenciada, frente al 31,8% de la población sin estudios).

Una de las cuestiones ya abordadas, es la necesidad del aprendizaje permanente a lo largo de la vida profesional y el reciclaje para no perder competencias y capacidades para el desarrollo del puesto de trabajo en edades más avanzadas. Por ello, en la encuesta se han planteado cuestiones para testar cuál es la actitud de los encuestados ante la formación. Del análisis de los resultados se desprende que la mitad de los encuestados estarían dispuestos a participar en cursos de formación continua (49% de los encuestados) y, en menor medida en cursos sobre nuevas tecnologías de la información y la comunicación (47%), cursos de Formación Profesional Ocupacional (44%) y de actividades de orientación y asesoramiento laboral (40%). Por otra parte, se manifiesta una menor disposición a la asunción de mayores responsabilidades (38%), riesgos y retos en el trabajo (33%) a una edad próxima a la de la jubilación.

**Gráfico 101. ACTITUD DE LOS ANDALUCES ANTE EL APRENDIZAJE PERMANENTE Y LA RESPONSABILIDAD EN EL TRABAJO**



Fuente: IDR (2009). Encuesta sobre actitudes y opiniones de la población andaluza sobre la prolongación de la vida laboral.

#### 4.3.6. LAS EMPRESAS ANTE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y LA JUBILACIÓN

A continuación procedemos a analizar la información obtenida mediante una encuesta telefónica realizada a los responsables de recursos humanos y gerentes de empresas ubicadas en Andalucía, acerca de la prolongación de la vida laboral y la jubilación, así como de las estrategias laborales por parte de los trabajadores de más edad.

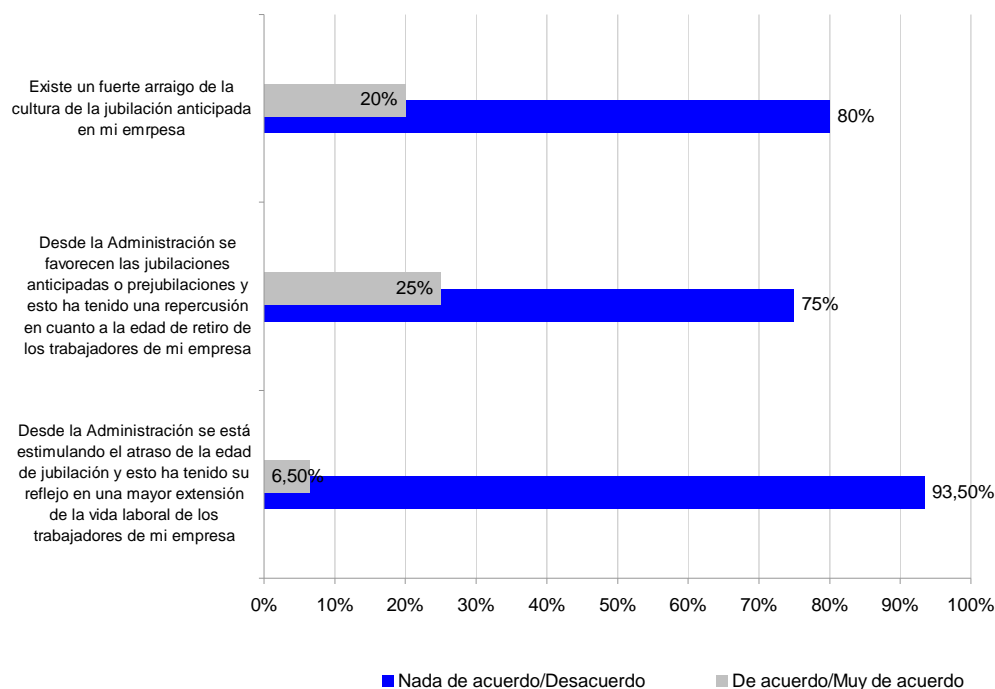


## 1. LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA Y LA EDAD DE JUBILACIÓN EN LA EMPRESA

La edad media de jubilación en las empresas consultadas se corresponde con la modalidad de jubilación más frecuente, esto es, con la jubilación ordinaria a los 65 años. De este modo, sólo en tres de estas empresas han tenido lugar jubilaciones de trabajadores con anterioridad a esa edad, concretamente a los 60 años (bien por jubilación anticipada, bien por jubilación parcial). Por otra parte, es significativo el hecho de que aproximadamente un 35% de las empresas preguntadas manifiesta no haber tenido en sus plantillas a trabajadores que llegaran a la edad de retiro. Este aspecto cobra mayor relevancia cuando se trata de trabajadores en edad avanzada, entendiendo por tales a aquellos que se encuentran en el intervalo 55-65 años. Así, un 45,8% de las empresas no integra entre su personal a trabajadores comprendidos en este tramo de edad, achacándolo en un 60% de los casos a que *la actividad de la empresa no requiere trabajadores con avanzada edad*, o bien, en el porcentaje restante, a que *la empresa es de nueva creación*.

La proporción de empleados con más de 55 años (55-65 años) en las empresas consultadas que, admiten contar con ellos, asciende por término medio al 13% del total de los trabajadores. La mayoría de los responsables de recursos humanos y gerentes entrevistados aseguran que los empleados mayores reciben formación en la empresa sin distinción del resto de trabajadores. Sin embargo, se reconoce en todos los casos, que no se ha puesto en marcha una estrategia de aprendizaje permanente o de formación continua enfocada especialmente al reciclaje y adaptación de los trabajadores de más edad.

**Gráfico 102. VALORACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD**



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional (2009): Sondeo sobre prolongación de la vida laboral dirigido responsables de recursos humanos de empresas andaluzas

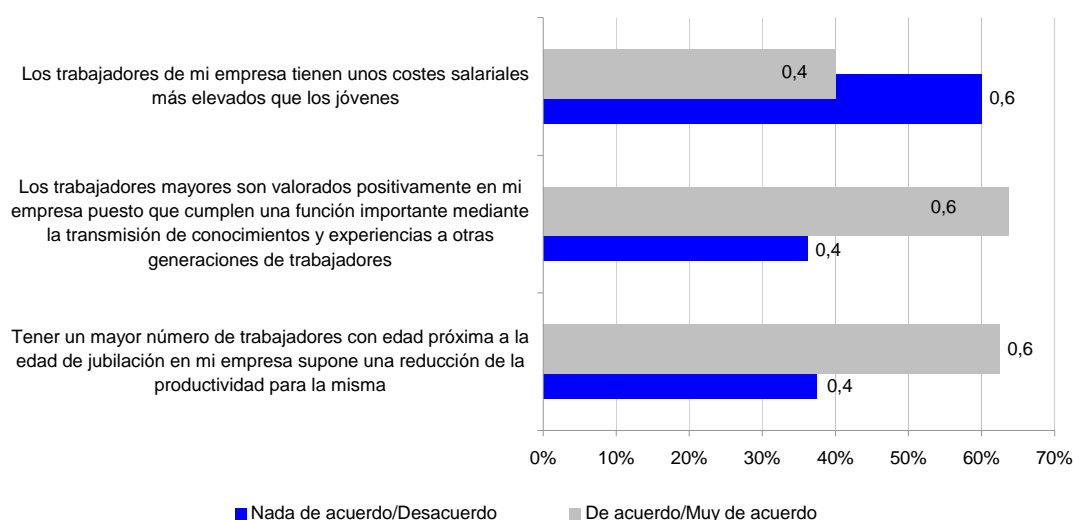
La valoración que los entrevistados realizan acerca de la edad de abandono del mercado de trabajo en relación con los trabajadores de edad avanzada, oscila según la cuestión planteada. Así, cabe destacar que los responsables de personal preguntados consideran que las actuaciones de la Administración Pública son insuficientes para estimular el retraso de la edad de jubilación (93,5% de los casos), y que éstas no tienen su reflejo en una mayor extensión de la vida laboral de los trabajadores en la empresa. En esta línea, tampoco se identifica a la Administración Pública como un agente impulsor de las jubilaciones anticipadas o prejubilaciones, puesto que, sólo un 25% de las personas consultadas afirma considerar que el papel de aquélla ha tenido una repercusión en el adelanto de la edad de retiro de los trabajadores. De la misma manera, de las respuestas obtenidas se desprende que la cultura de la jubilación anticipada no tiene un fuerte arraigo en la empresa a juicio de los entrevistados, dado que en el 80% de los casos se niega haber sido partícipe de esa modalidad de jubilación.

## 2. EL PAPEL DE LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD EN LA EMPRESA Y LOS INCENTIVOS DESTINADOS A AUMENTAR SU PARTICIPACIÓN

Los incentivos que tienen por objetivo incrementar la participación de personas mayores en el mercado de trabajo tienen dos destinatarios principales: las empresas y los trabajadores. En cuanto a éstos últimos, no se ha detectado ningún beneficiario de programas de apoyo a la permanencia en el empleo. Por el contrario, el 41% de las empresas contactadas que, afirma tener trabajadores de más edad, manifiestan recibir algún tipo de *incentivo/bonificación procedente de las Administraciones Públicas por la contratación o mantenimiento en su puesto de trabajo de trabajadores de más de 55 años*.

La percepción que se tiene acerca del rendimiento y de la productividad de los trabajadores veteranos, está marcada por la valoración negativa que se hace de éstos, a diferencia de la realizada sobre los empleados de menor edad. A esto habría que añadir que los costes salariales de los trabajadores de más edad son considerados en un 40% de los casos, ligeramente más elevados que los de los jóvenes. Sin embargo, casi el 64% de los responsables de personal y gerentes ha señalado la importante función que realizan los trabajadores de más edad en lo que a transmisión de conocimientos y experiencias a otras generaciones de trabajadores se refiere.

**Gráfico 103.** VALORACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD EN RELACIÓN CON LOS COSTES Y LA PRODUCTIVIDAD



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional (2009): Sondeo sobre prolongación de la vida laboral dirigido responsables de recursos humanos de empresas andaluzas

Esta última idea sobre la importancia de la transmisión de conocimientos hacia los trabajadores más jóvenes, dada la experiencia de los de más edad, entra en cierta contradicción con la valoración acerca de la reducción de la productividad que conlleva la contratación de trabajadores de edad avanzada. Prácticamente el 63% de los entrevistados se pronuncia afirmativamente sobre la relación entre la baja productividad y la contratación de trabajadores de más edad. Habría que comprobar si estas opiniones parten de empresas especializadas en actividades que requieren de óptimas capacidades físicas en las que la edad perjudica las trayectorias laborales.

### **3. BUENAS PRÁCTICAS EMPRESARIALES EN MATERIA DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO**

Las buenas prácticas en la gestión del envejecimiento activo pueden ser definidas como todas aquellas medidas para combatir las barreras existentes en relación con la edad y/o que promueven una diversidad de edades en la empresa (Walker, 2002). Como dato revelador cabe destacar que el 68% de las empresas contactadas afirma desarrollar, al menos, una de las seis medidas planteadas en el cuestionario sobre buenas prácticas en materia de envejecimiento activo. Estas medidas son: 1) se recluta personal sin discriminación por motivo de la edad (en especial, el de aquellas personas que superan los 55 años); 2) se realiza una reubicación en los puestos de trabajo en función de la edad del trabajador (reocupación, segunda ocupación, etc. -por ejemplo en teletrabajo, trabajo a distancia, trabajos con menos esfuerzo físico-); 3) la salida laboral del trabajador se realiza de manera gradual bajo fórmulas como la jubilación flexible o gradual; 4) se presta especial atención a la mejora de las condiciones laborales relacionadas con la salud, la higiene y la seguridad en el trabajo con un enfoque de la edad; 5) la estrategia de la empresa favorece el incremento de la participación en la formación de los trabajadores de 45 y más años; y, 6) se facilita la flexibilidad en la distribución horaria del personal con edad avanzada.

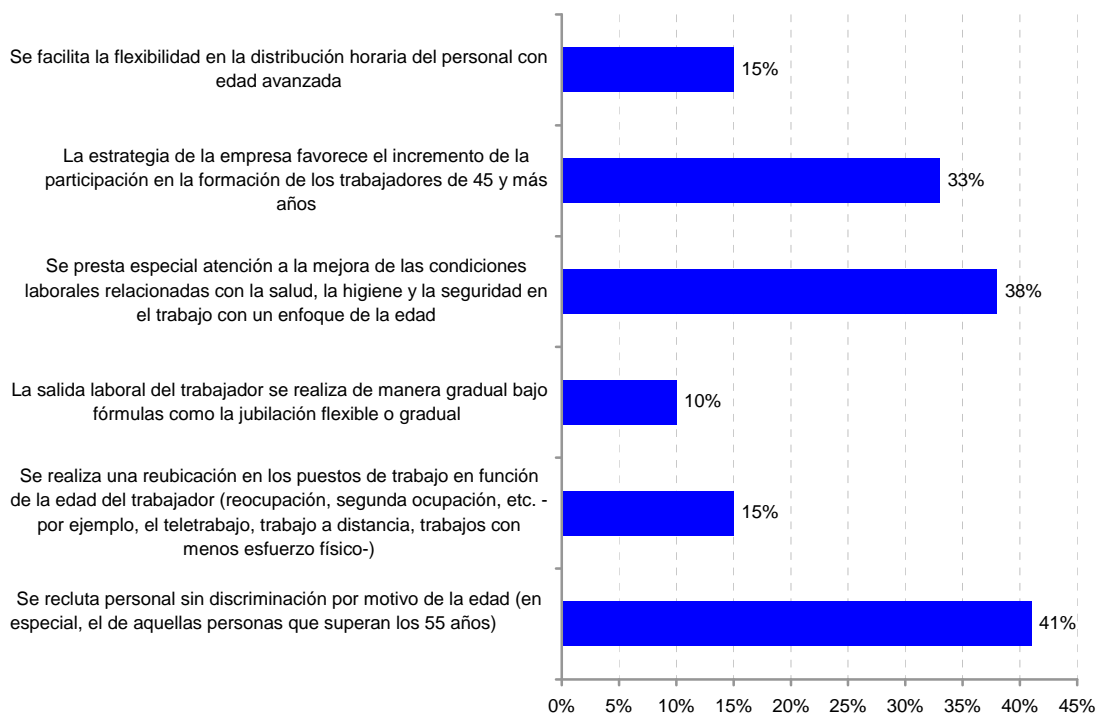
Sin embargo, ninguna de las actuaciones introducidas es mayoritaria en la gestión empresarial del conjunto de empresas consultadas telefónicamente. De este modo, el reclutamiento de personal sin discriminación por motivo de la edad (en especial, el de aquellas personas que superan los 55 años) se convierte, según los datos aportados, en la principal medida aplicada en materia de envejecimiento activo, al ser establecida por el 41% de las empresas consultadas. Como se puede comprobar este dato coincide con el indicado anteriormente, y está estrechamente relacionado con la obtención de incentivos y bonificaciones procedentes de las Administraciones Públicas. Por tanto, la incipiente implementación de estas prácticas responde más bien a motivaciones asociadas a la responsabilidad social de

las empresas que a políticas estructurales y globales relacionadas con el envejecimiento laboral. Aún así, se hallan lejos también, por ejemplo, de los avances alcanzados por la aplicación de políticas laborales a favor de la no discriminación femenina.

Según algunos autores la rigidez mental, el deterioro de la salud y la necesidad de descansar serían características de la vejez (Peñaloza y Rojas, 2005). Así, existiría a nivel social la creencia de que la ancianidad trae consigo cambios cuantitativos en la habilidad física y mental del individuo, por lo que su participación en el desarrollo histórico de la sociedad se da por terminado (Edwardh, 1987), pasando a ser el individuo un ser dependiente de su familia y el resto de la sociedad. Esta creencia se sostiene cuando se considera a los adultos mayores incapaces de adaptarse a los cambios. Dicha afirmación guarda relación con el “modelo deficitario” del envejecimiento. Este modelo avala la idea de que a mayor envejecimiento de la persona, se suscita una mayor y progresiva decadencia de sus facultades físicas y mentales (Peñaloza y Rojas, 2005). La pérdida y deterioro de las funciones como producto del paso de los años se considera irrevocable, siendo su comienzo a mediados de la cuarta década de existencia.

Contrario a este modelo, Aver (citado en Peñaloza y Rojas, 2005) explica que si bien en la vejez se modificaría la rapidez en la capacidad de reorientación y combinación de información por parte del individuo, esto no guarda relación con una disminución de la inteligencia durante esta etapa. Los fenómenos denominados de decadencia durante la vejez tienen que ver con la ausencia de un adecuado ejercicio de funciones y capacidades físicas y mentales, tanto en edades previas como durante la vejez misma (Peñaloza y Rojas,). Del mismo modo, la capacidad de aprendizaje puede continuar durante esta etapa. Sin embargo, producto de las creencias basadas en el modelo deficitario, surge el mito de que los viejos no son trabajadores eficientes (Edwardh, 1987). La repercusión de esto se traduce en que la gente encargada de dar empleo o ascensos evita contratar trabajadores de más de cuarenta años, ya que basan sus creencias en estereotipos negativos sin fundamentos comprobables. Los estudios sobre empleo indican justamente lo contrario: los trabajadores de edad faltan menos a su trabajo y aún, más importante, su rendimiento es igual al de los trabajadores jóvenes.

**Gráfico 104. BUENAS PRÁCTICAS SOBRE ENVEJECIMIENTO ACTIVO EN LA EMPRESA**



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional (2009): Sondeo sobre prolongación de la vida laboral dirigido responsables de recursos humanos de empresas andaluzas

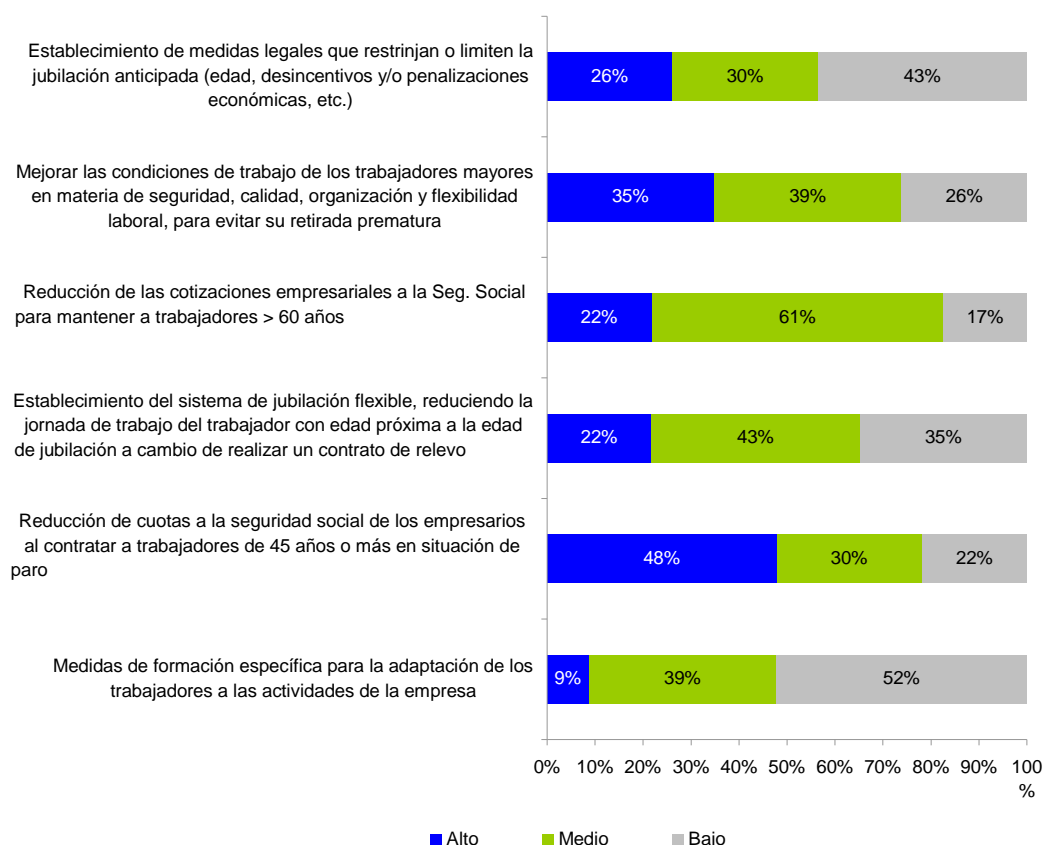
Por su parte, la atención prestada por las empresas a la mejora de las condiciones laborales relacionadas con la salud, la higiene, y la seguridad laboral desde una perspectiva de la edad, es identificada como buena práctica por el 38% de las empresas que contestaron el cuestionario. A ésta le siguen, a mayor distancia, el desarrollo de estrategias que favorecen el incremento de la participación de los trabajadores de más de 45 años, práctica desarrollada por el 33% de las empresas. Por el contrario, las medidas de menor aplicación en la empresa son las que guardan relación con el desarrollo de fórmulas que facilitan la salida laboral del trabajador de manera progresiva, tales como la jubilación flexible y la gradual (10%), junto con la reubicación de puestos de trabajo en función de la edad del trabajador, cuya implantación goza de escaso seguimiento entre las empresas preguntadas, y la flexibilización de los horarios del personal con edad avanzada (ambas con un 15% de casos).

#### **4. IMPACTO EN EL INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD**

Dentro de la valoración realizada por la muestra encuestada sobre el posible impacto que podría tener una serie de medidas e incentivos en el incremento de la participación laboral de las personas mayores en sus empresas, se aprecia que la *reducción de cuotas a la Seguridad Social de los empresarios por contratar a trabajadores de 45 o más en situación de paro* se erige en la medida cuyo impacto sería el más elevado de entre todas las expuestas. La frecuencia de esta respuesta es coherente con la obtenida para otro de los incentivos identificados que comprende una reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, concretamente para los trabajadores contratados con más de 60 años, donde las bonificaciones percibidas por su mantenimiento son valoradas positivamente por las personas preguntadas. Así, esta medida es señalada en un 83% de los casos, de los que una parte mayoritaria la asocian con impactos de grado medio.

Este tipo de medidas se han desarrollado, como ya se señaló, al amparo de la Ley para la mejora del crecimiento y el empleo, cuya aplicación pretende constituir un incentivo importante para la extensión de la vida laboral. A través de ésta se incentiva a la contratación indefinida de los trabajadores de más de 45 años mediante la concesión de bonificaciones a los empresarios en sus cuotas a la Seguridad Social, así como bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido de trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años. En este último caso, existe una exención inicial del 50% de la aportación empresarial en la cotización y un incremento de ésta en un 10% anual hasta alcanzar el 100%.

**Gráfico 105. PRIORIZACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional (2009): Sondeo sobre prolongación de la vida laboral dirigido responsables de recursos humanos de empresas andaluzas

Por otro lado, cabe destacar *la mejora de las condiciones de trabajo* como otra de las medidas consideradas más necesarias por las personas consultadas, fundamentalmente a tenor de las respuestas que valoran el impacto de aquella como alto (35%). De manera más pormenorizada, se les explicó a los entrevistados que esta medida comprendía la mejora de las condiciones laborales mediante su adaptación a las necesidades de los trabajadores de más edad, en lo que se refiere a la seguridad y calidad, así como en la organización y flexibilidad laboral, para evitar su retirada prematura del mercado de trabajo.

Finalmente, cabe señalar las medidas entendidas como menos eficaces por los responsables de personal y gerentes consultados, siendo las actuaciones destinadas a la formación específica de los trabajadores de mayor edad para conseguir su adaptación a las actividades de la empresa. En la misma línea, se identifican como medidas con bajo impacto en la prolongación de la vida laboral aquellas que se



hallan vinculadas a modificaciones legales que restrinjan la jubilación anticipada, bien a través de penalizaciones o desincentivos económicos, bien mediante alternativas como la jubilación flexible.

#### **4.3.7. DISCURSOS INSTITUCIONALES SOBRE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y LA JUBILACIÓN**

A continuación se exponen los discursos sobre la prolongación de la vida laboral que han puesto de manifiesto a través de entrevistas en profundidad los siguientes representantes institucionales: como agentes económicos y sociales, la Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), y desde la Administración Pública, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL).

Las entrevistas en profundidad mantenidas con cada uno de estos representantes contemplaron cuatro temas principales: 1) La sostenibilidad del actual sistema de pensiones; 2) las medidas relativas a la prolongación de la vida activa; 3) la situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía; y, por último, 4) las medidas concretas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.

#### **1. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES**

Según nuestros entrevistados, la sostenibilidad del sistema de pensiones es un tema que de forma cíclica sale a la luz pública, y sobre el que las instituciones piensan que, en muchas ocasiones, se hace de forma interesada. Las principales interesadas en captar los recursos que genera la previsión de pensiones y gestionarlo de manera privada son las entidades financieras y aseguradoras. Además, abordar este

tema en un momento de crisis económica, en la que el desempleo crece y el número de cotizantes decrece, sería no menos que arriesgado. No obstante, se trata de una cuestión que se sustenta sobre unas bases objetivas tales como los efectos evidentes que el cambio demográfico trae consigo. Es decir, el aumento progresivo de la población mayor que se está produciendo acompañado de una disminución de la población activa, podría hacer disminuir las cotizaciones de las que depende la sostenibilidad del sistema. En el caso de no mantenerse el superávit de los últimos años, se adoptarían medidas al respecto para garantizar la viabilidad del sistema. Existirían diversas formas de abordar dicho déficit antes de agotar el conocido fondo de reserva<sup>116</sup> que podrían pasar por la financiación a través del IRPF, impuestos indirectos, etc.

Tanto los representantes del empresariado como de la Administración Pública, no tanto los sindicatos, están de acuerdo con la necesidad de cambiar el sistema. La nueva realidad social, la ratio entre activos y pasivos o el aumento de la esperanza de vida son factores ineludibles, según manifiestan, ante los cuales es necesario actuar. En este sentido, sería necesario aumentar la edad legal de jubilación. Mientras la Administración Pública aboga por potenciar la prolongación de la vida laboral haciendo más flexible la jubilación, mejorando la empleabilidad de las personas mayores y reduciendo drásticamente las jubilaciones anticipadas. Desde las organizaciones empresariales y sindicales se respalda la coexistencia del aumento de la vida laboral con medidas de jubilaciones anticipadas.

## **2. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**

Las organizaciones sindicales no valoran positivamente las políticas que intentan incidir de forma restrictiva sobre el aumento de la edad de jubilación. En su opinión, consideran que hay suficiente margen para incrementar la población activa a través de la incorporación laboral de las mujeres y de los jóvenes, sin necesidad de incrementar la edad de jubilación con este mecanismo. Además, defienden que aunque se abordara no podría hacerse de forma general, ya que todas las profesiones no tienen los mismos requerimientos. Así, debería hacerse un análisis minucioso de la tipología de puestos y ocupaciones en las que se podría prolongar la vida laboral, ya que para algunas categorías laborales que requieran un alto nivel

---

<sup>116</sup> El fondo de reserva servirá para financiar pensiones cuando el presupuesto sea deficitario, independientemente de que se continúe con el sistema de reparto, que se decida pasar a un sistema mixto, o a uno de capitalización pura (Cadarsó y Febrero, 2003).

de capacidad física o psíquica debería incluso, según continúan el discurso, adelantarse la edad de jubilación.

Del mismo modo, y coincidiendo con los representantes empresariales, no se valora positivamente la eliminación de las jubilaciones anticipadas. Los sindicatos afirman que se trata de una salida para aliviar las crisis empresariales y laborales, ya que cuando un trabajador de cierta edad pierde su trabajo tiene muchas dificultades para reintegrarse al mercado de trabajo. Además, consideran que si un trabajador está en condiciones de adelantar su edad de jubilación a cambio de una reducción de su pensión, no habría que limitarlo, además de apuntar la necesidad de ir reduciendo cada vez más las penalizaciones económicas por este hecho.

Desde el punto de vista de los empresarios, las jubilaciones anticipadas son igualmente una salida que tienen las empresas para acometer regulaciones de empleo y facilitar la salida laboral, hecho que está ligado a la rigidez del mercado. En este sentido, y según sus opiniones, si se flexibilizara el sistema laboral y la empresa tuviera más libertad para la entrada y salida de trabajadores del mercado laboral, se podría restringir su uso, pero, hoy por hoy, se trata del único instrumento viable que la empresa puede utilizar en momentos de crisis. Desde ambos estamentos (empresarios y sindicatos) se considera preferible tener a un trabajador jubilado que desempleado.

Por otro lado, los sindicatos valoran la posibilidad de prolongar la vida laboral de forma incentivada y voluntaria, ya que podría permitir incrementar las pensiones a personas que tengan vidas laborales cortas o con unos sueldos bajos, fundamentalmente, a las mujeres. Igualmente se muestran a favor de los incentivos a la contratación de personas mayores, de las políticas de mejora de la imagen del trabajador, y de todas aquellas medidas que sirvan para desincentivar el despido de estas personas.

Los representantes empresariales, por su parte, consideran correcta la penalización económica para aquellos trabajadores que adelanten la edad legal de jubilación, incluso defenderían un incremento en el porcentaje de reducción de la pensión finalmente percibida. Así mismo, piensan que un incremento en las pensiones para el caso de la jubilación después de los 65 años, es un buen método para incentivar la prolongación, pero que conlleva un coste para el sistema. Por último, desde el ámbito empresarial, muestran un claro desacuerdo con todo lo relacionado con la penalización por despido, no sólo de personas mayores sino de todas las edades. Consideran que el sistema jurídico ya dispone de penalizaciones, sistemas de despidos e indemnizaciones hacia estas acciones. Además, manifiestan que estas acciones conllevan un efecto negativo ya que si al empresario le va a costar más

dinero el contratar a una persona mayor de 55 años ante un posible despido, directamente no lo contratará.

### **3. SITUACIÓN LABORAL DE LOS MAYORES DE 55 AÑOS EN ANDALUCÍA Y SU INCORPORACIÓN AL MERCADO DE TRABAJO**

Desde el punto de vista de los sindicatos son varios los factores que explicarían la baja tasa de empleo del colectivo de mayores de 55 años, entre ellos la baja tasa de empleo femenino. Estas mujeres abandonaron el mercado laboral durante los años 80 y actualmente, con un intervalo de edad de 55 o más años, desean incorporarse de nuevo al mercado de trabajo, por lo que aumenta la tasa de actividad, pero no la de empleo. También se encuentra justificada por la estructura sectorial del tejido productivo, claramente marcado por el sector servicios que tiende a expulsar a los trabajadores de más edad con la consiguiente dificultad que éstos tienen para reincorporarse laboralmente. Además, los problemas de adaptación a los cambios, de inicio de procesos formativos y de movilidad geográfica y funcional que tienen los trabajadores de mayor edad, explicarían también su menor tasa de empleo. En este sentido, la Administración Pública, además de los aspectos anteriores, considera importante el hecho de que la segmentación del mercado convierte a los trabajadores de más edad en empleados “caros” con indemnizaciones por despido elevadas, así como la brecha digital existente entre los mayores y los jóvenes.

Esta última idea, nos conduce a un escenario en el que las transformaciones experimentadas en las actividades de producción de bienes y servicios, como consecuencia de la difusión de las Tecnológicas de la Información y de la Comunicación (TIC), se han traducido en la modificación de los requerimientos de empleo y, por tanto, en los perfiles laborales, como ya hemos mencionado. De esta manera, muchas ocupaciones y profesiones se vuelven menos necesarias y lo mismo ocurre con numerosas tareas de trabajo, sustituidas por ordenadores o máquinas de control. Este proceso de sustitución de empleo por ramas y por ocupaciones constituye uno de los retos de mayor envergadura en la transición hacia la Sociedad de la Información, impactando fundamentalmente en el colectivo de trabajadores de más edad y en los empleos tradicionales (ocupados en su mayoría por este colectivo). Los recursos humanos deben estar preparados para utilizar las TIC no sólo de forma pasiva (para realizar las mismas tareas que anteriormente pero ahora con medios más avanzados y eficientes) sino para extraer de ellas el máximo de posibilidades de innovación y mejora de los procesos, productos y organizaciones. Este nuevo escenario laboral queda bastante alejado de los mercados de empleo tradicionales, y aunque la Sociedad de la Información ofrece nuevas oportunidades de empleo, no hay que olvidar que estos van aparejados de unos requerimientos difíciles de poseer por parte de la población

trabajadora de más edad; de ahí la aparición de la brecha digital. Los empleados más demandados por las empresas inmersas en la Sociedad de la Información son empleados multitarea que combinan lo interpersonal, lo cognitivo y además una alfabetización tecnológica básica, especialmente en Internet, perfiles muy alejados a los existentes entre la gran mayoría de los trabajadores de más edad.

Otro factor que desde instancias públicas y sindicales consideran para explicar el menor empleo para mayores de 55 años, es la concepción empresarial que, a su juicio, tiende a minusvalorar la experiencia y a considerar faltos de capacidad y de motivación a este colectivo. Desde instancias empresariales, aunque defienden una mayor flexibilización de entrada y salida del mercado de trabajo y reconocen que la rigidez dificulta la permanencia en la empresa de estas personas ante su elevada indemnización por despido, consideran que una empresa no se desprende de un trabajador que sea productivo independientemente de la edad que tenga, además de afirmar que prescindir de un trabajador con experiencia es descapitalizar la empresa. Ante esto, niegan que existan, técnicamente, elementos discriminatorios en la empresa que impidan el acceso de estas personas a un puesto de trabajo. No obstante, y en esta cuestión se muestra un grado de acuerdo desde todos los ámbitos, con la idea de que no sólo es la empresa la que se debe implicar en este aspecto sino que son los trabajadores los que también deben adaptarse al cambio, con el esfuerzo que dicha adaptación requiere para evitar una salida prematura del mercado de trabajo.

El seguir impulsando medidas para favorecer el empleo de los mayores mediante la articulación de políticas activas de empleo es lo que proclaman los sindicatos y la Administración Pública, dada las dificultades que tienen los mayores de 55 años para reintegrarse en el mercado de trabajo. Se valoran positivamente los incentivos a la contratación, pero no sólo para los mayores de 65 años sino a partir de los 50, que es el tramo de edad que se considera más complicado para la reincorporación al mercado de trabajo. Los representantes empresariales, por el contrario, no consideran que la existencia de incentivos a la contratación vaya a paliar el problema ya que según afirman, los empresarios no contratan por la existencia de incentivos sino que se guían por otras premisas. Una vez tomada la decisión de contratar, es cuando se analizarían los tipos de incentivos que existen. Ellos se posicionan a favor de establecer deducciones en las cotizaciones para facilitar la contratación. En este sentido, no son defensores de establecer al colectivo de mayores ni a ningún otro como prioritario, ya que la segmentación del mercado de trabajo provocaría situaciones de privilegios para unos e injusticia para otros.

Una de las iniciativas llevadas a cabo en Andalucía para fomentar el envejecimiento activo, consistió en el denominado proyecto “Promoción del envejecimiento activo del mercado laboral andaluz”, como ya se ha tratado en este estudio, ejecutado en el marco del programa Equal (2005-2007). En la ejecución del proyecto participaron

como socios promotores tanto los sindicatos (UGT y CCOO) como los representantes de los empresarios en Andalucía (CEA) y la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Todos los agentes económicos y sociales implicados en dicho proyecto, muestran su satisfacción con su desarrollo y resultados, ya que se considera que hubo un cambio de percepción del trabajador mayor como lastre para la empresa. Por ello, desde distintos estamentos se continúa trabajando en el diseño de diversos proyectos que sigan la filosofía de ese programa.

Por último, añadir una apreciación realizada por los entrevistados acerca de la ausencia en los convenios colectivos de estas cuestiones, debido a que el envejecimiento no se encuentra entre las prioridades a combatir. De igual manera, este tipo de medidas quedan en parte paralizadas en los Acuerdos de Concertación Social, debido al colapso de medidas anticrisis dispuestas.

## **CAPÍTULO 5.**

### **RESPUESTA POLÍTICA AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**





En este capítulo, se desarrolla la respuesta política dada al envejecimiento de la población, a través del análisis del marco político del envejecimiento activo, en general, y de las estrategias para la prolongación de la vida activa, en particular. Vamos a proceder a analizar los contenidos esenciales de las políticas comunitarias relacionadas con la prolongación de la vida activa y las estrategias de envejecimiento activo implementadas por los Estados miembros en el marco de la política de empleo de la UE. Este análisis se centra fundamentalmente en las actuaciones derivadas de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, los Programas Nacionales de Reforma y las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo. Además, se realiza una clasificación de las políticas dirigidas a incrementar la permanencia de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral, prestando especial atención a las iniciativas y experiencias de políticas integrales desarrolladas por algunos países. De esta manera, nos aproximaremos a las principales medidas puestas en marcha para fomentar la prolongación de la vida laboral y frenar la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad desde el ámbito estatal, para comprobar si estas actuaciones están enmarcadas en el sistema de Seguridad Social a través de los mecanismos que afectan al sistema de pensiones: requisitos para acceder a la jubilación, regulación legal de las modalidades de jubilación anticipada, flexible o parcial, mecanismos de cálculo de pensiones, penalizaciones o incentivos en función de los años cotizados, etc.; o bien, están orientadas a incidir en el mercado de trabajo a través de las políticas activas de empleo, por medio de subvenciones a la contratación, programas formativos y de orientación profesional.

Durante los últimos años, los problemas achacados a las consecuencias del envejecimiento de la población activa en Europa han dado lugar a diferentes respuestas políticas por parte de los gobiernos y de los interlocutores sociales. Se ha considerado que la creciente participación de trabajadores de más edad, en el mercado laboral, constituye un factor importante para la consecución de un desarrollo económico y social más sostenible en la Unión Europea. Las

preocupaciones expresadas en relación con las pensiones, el crecimiento económico y la oferta de mano de obra en el futuro, han originado una serie de recomendaciones e iniciativas políticas, en apoyo de una vida profesional más dilatada y una jubilación más tardía, bajo el concepto clave de “envejecimiento activo” cuya puesta en práctica implica la búsqueda de vías que permitan encontrar la forma de desarrollar las aptitudes y la empleabilidad de las personas, manteniendo al mismo tiempo su salud, motivación y capacidades a medida que van envejeciendo. Pasamos, seguidamente, a desarrollarlas.

## **CAPÍTULO 5.1.**

### **MARCO POLÍTICO DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO: LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL**



El marco político para el envejecimiento activo se guía por los *Principios de las Naciones Unidas para las Personas Mayores*: independencia, participación, asistencia, realización de los propios deseos y dignidad. Las decisiones se basan en comprender cómo influyen los determinantes del envejecimiento activo sobre la manera en la que envejecen las personas y las poblaciones. Este marco político requiere también la acción sobre tres pilares básicos, siendo los dos últimos objeto de esta investigación:

- a) Salud: cuando los factores de riesgo de las enfermedades crónicas y el declive funcional se mantienen en niveles bajos y los factores protectores son elevados, las personas disfrutan de más años y más calidad de vida;
- b) Participación: las personas mayores seguirán haciendo una contribución productiva a la sociedad en actividades tanto remuneradas como sin remunerar; participación en las actividades socioeconómicas, culturales y espirituales, de acuerdo con sus derechos humanos; y,
- c) Seguridad: las políticas y los programas abordarán las necesidades sanitarias, sociales, económicas y de seguridad física de los mayores, garantizando su protección, su dignidad y su asistencia en el caso de que ya no puedan valerse por sí mismas. Se apoyarán a las familias y a las comunidades en sus esfuerzos por cuidar de sus seres queridos de más edad.

Por su parte, las principales medidas puestas en marcha desde el ámbito estatal para fomentar la prolongación de la vida laboral y frenar la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad, se pueden dividir en dos ámbitos fundamentales: por un lado, las actuaciones enmarcadas en el sistema de Seguridad Social a través de los mecanismos que afectan al sistema de pensiones: requisitos para acceder a la jubilación, regulación legal de las modalidades de jubilación anticipada, flexible o parcial, mecanismos de cálculo de pensiones, penalizaciones o incentivos en función de los años cotizados, etc.; y, por otro, las actuaciones orientadas a incidir en el mercado de trabajo a través de las políticas

activas de empleo, por medio de subvenciones a la contratación, programas formativos y de orientación profesional.

La Comisión Europea ha señalado frecuentemente la necesidad de establecer políticas de mantenimiento y adecuación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral, indicando la importancia de éstos en los sistemas de protección social (Martín, 2006). En este sentido, la política comunitaria ha abordado desde el ámbito normativo las cuestiones relacionadas con la edad de jubilación, optando por fórmulas flexibles y generales que permiten a los Estados miembros ejercer sus competencias en relación con esta materia. El Consejo Europeo de Niza del año 2000 supuso el impulso definitivo a la prolongación de la vida laboral, al establecer, entre otras, dos líneas de actuación: a) la limitación o desaparición de cualquier incentivo a los trabajadores para abandonar sus puestos de trabajo a edades prematuras; y, b) la promoción de mecanismos que motiven la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación (De la Villa. y López, 2008).

La necesidad de no fomentar la jubilación anticipada, de no penalizar la extensión de la vida laboral en activo más allá de la edad legal de retiro e, incluso fomentarla, así como apostar por sistemas de pensiones que propicien la posibilidad de una jubilación flexible y gradual constituyen estrategias prioritarias para la Unión Europea. Más concretamente, lo son la implantación de medidas destinadas al mantenimiento, reinserción y reciclaje de trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, en las que participan un número cada vez mayor de países miembros (Comisión de la Comunidad Europea, 2002). Según el dictamen 2000/C14/12 de 2 de marzo aprobado por el Consejo Económico y Social de la UE acerca de los trabajadores en edad avanzada (DOCE, 2001) y del problema que representa su reducida tasa de empleo, la extensión de la vida laboral se encuentra motivada por los siguientes factores: 1) los problemas de índole demográfica que se están planteando y, sobre todo, se van a plantear, en Europa, fundamentalmente a partir del incremento del peso relativo de los grupos de edad en los que se encuentra la población trabajadora mayor, así como de la menor proporción que alcanzará la población trabajadora joven; 2) la reducción permanente y generalizada de la tasa de empleo entre los trabajadores de más edad, en especial la de aquellos cuya edad oscila entre 55 y 64 años; y por último, 3) la actitud y comportamiento de las empresas, los trabajadores y la negociación colectiva, así como las disposiciones jurídicas relativas a las relaciones laborales.

Frente a estas consideraciones, el dictamen justifica la necesidad de emprender acciones coordinadas por los Estados miembros, la Unión Europea y los interlocutores sociales, señalando cuáles deben ser las principales líneas de actuación a desarrollar para ampliar la vida laboral. De este modo, recomienda acciones dirigidas a aplicar una política de empleabilidad de reciclaje de los empleados de más de 40 años, al tiempo que a desarrollar una gestión de los

recursos humanos que abarque toda la vida laboral de los trabajadores. Dicha política de gestión de personal con una perspectiva de la edad debe estar presidida, según la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (1998), por los siguientes aspectos: la formación, el perfeccionamiento profesional y la promoción; la organización flexible del trabajo; el cambio de comportamiento en las empresas; la ergonomía y la definición de las funciones; y, por último, la contratación y la jubilación. Así mismo, el dictamen incluye recomendaciones orientadas a potenciar los esfuerzos necesarios para poner en valor las ventajas que presenta la contratación de los trabajadores de edad avanzada, tales como la experiencia, el saber hacer o la capacidad de transmisión de conocimientos. Por último, en alusión a la problemática que suscita el sistema de jubilación, se plantea la sustitución de las políticas de jubilaciones anticipadas por otras encaminadas a implantar la jubilación flexible<sup>117</sup>.

El desarrollo de objetivos y estrategias comunitarias en materia de empleo y mercado de trabajo tienen cabida dentro de un marco más amplio con el inicio de la **Estrategia Europea para el Empleo** (en adelante, EEE)<sup>118</sup>. Es en la Cumbre de Luxemburgo de 1997<sup>119</sup> donde se estableció el requerimiento de que los Estados miembros diseñaran Planes de Empleo y los enviaran a la UE para su aprobación y convergencia en la EEE. El nuevo método de trabajo que introdujo la EEE “método abierto de coordinación (MAC)”, crea un equilibrio entre la responsabilidad de la Comunidad Europea y la de los Estados miembros en materia de empleo, establece objetivos cuantitativos comunes a escala europea y aplica una vigilancia a escala comunitaria fomentada a través de intercambio de experiencias. Sobre la base de

---

<sup>117</sup> Esta cuestión aparece recogida con carácter específico en la Estrategia concertada para modernizar la protección social, que reitera la necesidad de fomentar la formación continua durante toda la vida laboral, el reciclaje de los trabajadores y la determinación de nuevas formas de actividad para alcanzar los objetivos referidos al atraso de la edad de retiro. Comité Económico y Social. Dictamen 2000/C117/07, de 26 de julio, (DOCE, 2000).

<sup>118</sup> Los instrumentos de la Estrategia Europea de Empleo eran, en sus orígenes, un informe conjunto sobre el empleo anual, unas directrices de empleo que sirven de base para los Planes Nacionales de Acción elaborados por los Estados miembros y recomendaciones del Consejo a los diferentes Estados miembros.

<sup>119</sup> La Cumbre extraordinaria de Luxemburgo, también denominada “proceso de Luxemburgo”, se celebró en noviembre de 1997. El objetivo del nuevo Título de Empleo en el Tratado de Amsterdam, como marco general, se plasmó en las Cumbres de Luxemburgo, Cardiff (1998), Colonia (1999) y Lisboa (2000), que han dado lugar a los denominados “procesos” de la estrategia europea en favor de la creación de empleo. El Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997, acordó un marco de acción común de la política de empleo en torno a cuatro pilares fundamentales: empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. A raíz de su lanzamiento durante este Consejo, en 1998 se inició la puesta en marcha de la EEE.

esta estrategia común para la coordinación de las políticas nacionales de empleo, los Estados miembros se comprometen a cumplir un conjunto de objetivos y metas comunes, en torno a cuatro pilares, con una serie de directrices:

- Pilar 1: Mejorar la capacidad de inserción profesional (*empleabilidad*). La *empleabilidad* es la capacidad de las personas para ser contratadas, ésta dependerá de tener la cualificación adecuada y de la existencia de los necesarios incentivos y oportunidades.
- Pilar 2: Desarrollar el espíritu empresarial. Se considera necesaria la creación de un clima empresarial donde puedan prosperar las energías creativas y el desarrollo de las ideas con la finalidad de crear nuevos puestos de trabajo.
- Pilar 3: Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas (*adaptabilidad*).
- Pilar 4. Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En esta esfera político-normativa es donde se sitúan las principales experiencias de interés relacionadas con las estrategias orientadas a la prolongación de la vida laboral a escala comunitaria. Posteriormente, la EEE fue revisada y simplificada, tratando de ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades más claramente definidas. En 2003, se produce una destacable modificación de la EEE para el período 2003-2005, siendo los principales aspectos modificados, los siguientes: 1) se definieron tres objetivos principales: a) pleno empleo, es decir, el Consejo desea alcanzar una tasa de empleo general del 70% en 2010, una tasa de empleo femenino del 60% en 2010, y una tasa de empleo de trabajadores de entre 55 y 64 años de edad del 50%; b) mejora de la calidad y productividad del empleo; y, c) fortalecimiento de la cohesión social y de la inserción; 2) se redujo el número de directrices a diez; y, 3) se estableció la vigencia trianual de las directrices planteadas.

Así mismo, dentro del propio marco de la EEE, nace la **Estrategia de Lisboa**, dando comienzo en el año 2000 y desarrollando durante los años 2005-2008 su segunda fase de aplicación: **Estrategia Renovada de Lisboa de Crecimiento y Empleo**, en la que se proponen reformas en materia de empleo y mercado de trabajo a los Estados miembros. Entre sus áreas prioritarias de actuación, se halla la modernización de los mercados laborales, para cuyo logro se plantean, entre otras medidas, las relacionadas con la promoción de incentivos específicos para prolongar



la vida laboral, así como aumentar la participación en la formación de los trabajadores de más edad de 45 años.

Concretamente, en el segundo ciclo de la **Estrategia Renovada de Lisboa** para el Crecimiento y el Empleo correspondiente al periodo 2008-2010, esto es, el Programa Comunitario de Lisboa (PCL), están presentes las pautas y estrategias marcadas por dos hitos político-legislativos de referencia: el Consejo de Estocolmo (2001) y el Consejo de Barcelona (2002). En ellos se insta a los Estados miembros a aplicar medidas concretas para alcanzar dos grandes objetivos instrumentales vinculados a la prolongación de la vida profesional: de una parte, el objetivo de retrasar en 5 años la edad media efectiva de salida del mercado de trabajo en la UE (situada en 59,9 años en 2001); y, de otra, aumentar la participación de la población laboral adulta (25-65 años) en la formación continua hasta alcanzar un porcentaje del 12,5%, con un horizonte temporal fijado en el año 2010 para ambos objetivos. Todo ello ha perseguido alcanzar un objetivo principal más ambicioso, consistente en situar la tasa de actividad por encima del 50% para los trabajadores de más edad cuya edad está comprendida entre 54 y 65 años.

Por otra parte, la Estrategia de Lisboa dispone de un instrumento político fundamental para su aplicación, las **Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)**, que aúnan de forma conjunta las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) (Recomendación del Consejo 2005/601/CE, DOCE 2005a) y las directrices generales de empleo de la UE (Recomendación del Consejo 2005/600/CE, DOCE 2005b). Con carácter específico, este instrumento incluye entre sus prioridades la promoción de una perspectiva del trabajo basada en el ciclo de vida por medio del apoyo al envejecimiento activo a través de una serie de acciones que guardan relación con la optimización de las condiciones laborales, la mejora de la salud en el trabajo, así como actuaciones dirigidas a la creación de incentivos para el empleo y a disuadir del retiro anticipado.

Una aproximación más completa y rigurosa al concepto de *estrategia de envejecimiento activo* es la realizada por la Comisión de las Comunidades Europeas en su informe sobre el *Aumento de la tasa de población activa y el fomento de la prolongación de la vida activa* en el año 2002. Los principales contenidos propuestos giran en torno a tres pilares o ámbitos de actuación sobre la materia: 1) una estrategia de envejecimiento activo vinculada a un concepto más amplio del aprendizaje permanente a lo largo de la vida (*Lifelong learning*); 2) el fomento de unas condiciones laborales atractivas para la permanencia de los trabajadores de avanzada edad en el empleo; y, por último, 3) la necesidad de desarrollar políticas penalizadoras e incentivadoras eficaces y coherentes entre sí, y entre los Estados miembros.

En este sentido, se podría insistir en la idea ya desarrollada acerca de cómo la estrategia global referida vincula la prolongación de la vida activa a un enfoque basado en el ciclo de vida, persiguiendo maximizar la capacidad de cada individuo a través de la participación activa, en general, y laboral o en el mercado de trabajo, en particular, a lo largo de todas las etapas de la vida. Profundizando en la participación laboral, este objetivo general implica: en primer lugar, garantizar que la población trabajadora, actual y futura, permanezca en activo en el mercado laboral a medida que envejecen; y, en segundo lugar, mantener la participación activa laboral de los trabajadores de edades avanzadas evitando el riesgo de que adelanten la edad de jubilación. Es por ello, que la estrategia contempla un planteamiento dinámico basado en la prevención de la disminución progresiva de las competencias que tienen lugar a medida que transcurre la carrera profesional de los trabajadores, para aumentar así las posibilidades de que éstos permanezcan más tiempo en activo. El incremento de los niveles de formación y la mejora de las condiciones y la calidad del trabajo se convierten en instrumentos eficaces para alcanzar este objetivo.

De igual manera, puesto que el atractivo general de un empleo depende de varios factores, tales como remuneración, condiciones de trabajo, o salud y seguridad en el trabajo, los poderes públicos y los empresarios deben considerarlos, y en la práctica, afrontarlos. Evidentemente, no queda claro a qué tipo de capacidad se refiere esta estrategia, pero parece estar más vinculada con la intelectual que con la física, de hecho se alude al incremento de la formación y mejora de las condiciones y calidad del trabajo, características más asociadas a determinados tipos de trabajo. Se hace, pues, necesario hallar el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad (a través de la estrategia de *flexiseguridad* o *flexiguridad*), si se desea implementar una estrategia de envejecimiento activo eficaz. Así, cabe señalar como ejemplo que los índices elevados de trabajo parcial, siempre y cuando éste es elegido voluntariamente, traen consigo altas tasas de participación de los trabajadores de más edad. Por el contrario, la temporalidad en la contratación y el trabajo a tiempo parcial como imposición son contrarios a la permanencia en el mercado laboral.

Según los datos de la Encuesta europea de población activa, el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHOGUE) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), la insatisfacción de los trabajadores de mayor edad en el trabajo se encuentra relacionada mayoritariamente con los horarios de trabajo, al tener aquéllos mayores preferencias por la jornada de trabajo a tiempo parcial. Por esta razón, podría parecer lógico pensar que una mayor flexibilidad en cuanto a la jornada efectiva de trabajo, incluida la distribución horaria o a la existencia de modalidades específicas de trabajo (como el teletrabajo), puede condicionar la participación de los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral. Sin embargo, se observa cierta contradicción entre los datos recogidos por estas fuentes, ya que revelan que tres cuartas partes de las personas inactivas con edad avanzada que buscan empleo

desearían, preferentemente, desempeñar trabajos a tiempo parcial (“Transition from work into retirement” Labour Force Survey, 2009. Eurostat). Los datos relacionados con el tipo de empleo que buscan los mayores de 55 años, que además coinciden para los casos europeos y español, reflejan que la mayoría buscaría un empleo independientemente del tipo de jornada que éste tenga; no obstante, un elevado porcentaje optaría por encontrar un trabajo exclusivamente a tiempo completo. Por tanto, el trabajo a tiempo parcial no es la modalidad de trabajo deseado en mayor medida por los trabajadores de mayor edad.

Por último, aún son visibles en algunos países combinaciones contradictorias entre políticas impositivas y de prestaciones, que, en materia de prolongación de la vida activa, se traducen en la existencia de políticas destinadas al fomento de ésta enfrentadas con políticas empresariales o gubernamentales favorecedoras de las jubilaciones anticipadas. La coexistencia de ambos sistemas, sobre todo cuando las prestaciones por desempleo son prolongadas y/o generosas puede desincentivar el retorno al mercado de trabajo. Por consiguiente, parece faltar coherencia a las políticas en este ámbito si la finalidad es avanzar en una estrategia de envejecimiento activo integral. Con este fin, las reformas planteadas en el marco de la mencionada estrategia proponen la revisión de los sistemas fiscales y de prestación alrededor de las siguientes acciones: a) Fomentar la jubilación parcial y progresiva incentivando a los trabajadores a prolongar su vida laboral más allá de la edad de jubilación obligatoria, así como insistir en la mejora de la organización del trabajo; y, b) Revisar las repercusiones causadas por la interacción de políticas actuales en la participación de los trabajadores de avanzada edad (sistemas de incentivos, penalizaciones para el ejercicio de otra actividad profesional después de la jubilación, etc.).

### **5.1.1. LAS ESTRATEGIAS DE PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMA DE LOS PAÍSES EUROPEOS**

Los Programas Nacionales de Reforma relativos a las políticas de empleo de los Estados miembros han adoptado las estrategias y objetivos planteados por las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo en materia de prolongación de la vida activa. Estos programas dedican apartados específicos referentes al planteamiento y ejecución de reformas vinculadas al ámbito de la Seguridad Social y las finanzas públicas, al incremento de la participación en el mercado laboral o a la política de empleo para colectivos específicos, donde destacan con frecuencia las destinadas a trabajadores de más edad, incluyendo en cada uno de ellos los contenidos relacionados con las estrategias de envejecimiento activo.

El análisis de los informes anuales destinados al seguimiento del nivel de implantación de los Programas Nacionales de Reforma en los Estados miembros (Comisión Europea, 2007) permite identificar que la estrategia de envejecimiento activo destinada a incrementar la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral de la UE se articula a través de diversas actuaciones o medidas que son compartidas por la mayoría de los países miembros.

**Tabla 10.- ACTUACIONES CONTEMPLADAS POR LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMA EN MATERIA DE PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA SEGÚN ESTADO MIEMBRO**

Estado miembro*	Medidas contempladas por los Programas Nacionales de Reforma
<b>Alemania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementación de estrategias de aprendizaje permanente.</li> <li>▪ Ampliación de los sistemas de protección de los salarios, los subsidios salariales y la formación para las personas de edad avanzada.</li> <li>▪ Pactos federales de empleo para las personas de más de 50 años.</li> <li>▪ Programa federal para la creación de 30.000 empleos adicionales para trabajadores de más de 58 años.</li> <li>▪ Promoción de 30.000 empleos subvencionados durante tres años para parados mayores de larga duración.</li> <li>▪ Programa especial de formación continua destinado a trabajadores de más edad de escasa cualificación.</li> <li>▪ Iniciativa INQA dirigida a mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores en edad avanzada.</li> <li>▪ Fomento de la cultura empresarial basada en la empleabilidad de las personas mayores, a través de actividades de asesoramiento acerca de la potencialidades de este grupo.</li> <li>▪ Campañas destinadas a crear conciencia pública y una nueva imagen sobre el papel de los trabajadores de más edad (Iniciativa Experience is future).</li> </ul>
<b>Austria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de incentivos Nestor orientado a premiar el compromiso de las empresas con los trabajadores de más edad.</li> <li>▪ Reformas en el sistema de pensiones para incentivar la permanencia del trabajador en activo (Ej.: supresión de las contribuciones al seguro de desempleo para las personas con 56 y más años, así como a las empresas que las emplean).</li> <li>▪ Medidas de fomento del empleo consistentes en subvenciones para la integración de trabajadores en edad avanzada y planes de empleo temporales para éstos.</li> <li>▪ Implementación de proyectos innovadores integrales para el envejecimiento activo (mejora de la organización del trabajo y de atención de la salud en el lugar de trabajo, reinserción y formación).</li> </ul>
Estado miembro*	Medidas contempladas por los Programas Nacionales de Reforma
<b>Bélgica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generation Pact: Retraso de la edad de jubilación en 5 años a través de restricciones a la jubilación anticipada.</li> <li>▪ Incentivos (mantenimiento de las prestaciones de desempleo) a la reincorporación de trabajadores de más edad o a la permanencia en el empleo más allá de los 62 años o a partir de 44 años cotizados.</li> <li>▪ Promoción de medidas destinadas al aprendizaje permanente.</li> </ul>
<b>Bulgaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa Nacional Assistance for Retirement dirigido a las personas en edad de prejubilación.</li> <li>▪ Bonificaciones por cada año adicional cotizado a la Seguridad Social.</li> </ul>

Estado miembro*	Medidas contempladas por los Programas Nacionales de Reforma
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento de la edad de retiro de las mujeres a 60 años.</li> <li>▪ Elaboración de una estrategia nacional de aprendizaje permanente.</li> </ul>
<b>Dinamarca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoción del enfoque del ciclo de vida del trabajo.</li> <li>▪ Atraso gradual de la jubilación anticipada voluntaria.</li> <li>▪ Subvenciones a las empresas que contratan trabajadores de más edad (&gt;55) y personas con más de 12 meses de desempleo.</li> <li>▪ Difusión de buenas prácticas a través de la publicación de una base de datos con experiencias en materia de envejecimiento activo (<a href="http://www.seniorpraksis.dk">www.seniorpraksis.dk</a>).</li> <li>▪ Dotaciones presupuestarias específicas para desarrollar iniciativas destinadas a la retención de mayores en el empleo (600 millones en 2007).</li> </ul>
<b>Eslovaquia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Restricciones al acceso de la jubilación anticipada.</li> </ul>
<b>Eslovenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivos destinados a los empleadores para ampliar el periodo de actividad de los trabajadores.</li> <li>▪ Introducción de sistemas de jubilación parcial.</li> <li>▪ Exenciones fiscales a los empleadores que contratan trabajadores (&gt;55 años) con desempleo superior a 12 meses.</li> </ul>
<b>España</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliación de las bonificaciones a los trabajadores de 60 y más años con 5 de antigüedad.</li> <li>▪ Incentivos (vía pensiones) a la prolongación voluntaria de la vida laboral activa.</li> <li>▪ Racionalización del uso de la jubilación parcial y restricciones respecto al retiro anticipado.</li> </ul>
<b>Estonia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas encaminadas al atraso de la edad de jubilación, dando comienzo en el Sector público.</li> </ul>
<b>Finlandia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aplazamiento de la edad de retiro y eliminación de jubilaciones anticipadas.</li> <li>▪ Incentivos dirigidos a empleadores que contratan trabajadores de 54 y más años con bajos salarios.</li> <li>▪ Medidas destinadas a incrementar la participación en formación continua de la población adulta.</li> <li>▪ The National Program on Ageing Workers (Programa Nacional para Trabajadores de más edad): Campañas de información y FP y readaptación de los desempleados mayores</li> <li>▪ Ajuste de la pensión mediante el factor demográfico.</li> </ul>
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivos al retorno al trabajo.</li> <li>▪ Reforma del sistema de prejubilación.</li> <li>▪ Firma de acuerdos interprofesionales para impulsar el aprendizaje profesional permanente.</li> <li>▪ Iniciativas orientadas a impulsar el trabajo a tiempo parcial al final de la carrera profesional.</li> <li>▪ Programa nacional de acción concertada, participado por los interlocutores sociales, para la promoción del empleo de trabajadores de más edad durante el periodo 2006-2010.</li> </ul>

Estado miembro*	Medidas contempladas por los Programas Nacionales de Reforma
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campañas de sensibilización (“Our future is built at all ages”) acerca de la importancia del papel de los trabajadores de más edad.</li> <li>▪ Mejora de las condiciones de trabajo a través de los programas de la Agencia Nacional para la mejora de las condiciones de trabajo (ANACT).</li> <li>▪ Encarecimiento del coste del despido de trabajadores de más edad de 50 años al empleador (Contribución Deladande).</li> </ul>
<b>Grecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de subvenciones a empresas para la contratación de trabajadores de más edad de 45 años.</li> <li>▪ Programa de subvenciones para la contratación de personas desempleadas próximas a la jubilación.</li> <li>▪ Fondo Especial de Solidaridad Social destinado a desempleados mayores de 50 años pertenecientes a sectores en declive (subvenciones para formación, movilidad geográfica, prestación de servicios sociales).</li> </ul>
Estado miembro*	Medidas contempladas por los Programas Nacionales de Reforma
<b>Holanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Restricciones a la jubilación anticipada a través de ajustes de los regímenes fiscales.</li> <li>▪ Aplicación de un sistema de incentivos a la extensión de la vida profesional.</li> <li>▪ 45 Plus Action Plan orientado al asesoramiento y reinserción de trabajadores de más edad.</li> <li>▪ Fomento de la gestión de los recursos humanos sensible a la edad.</li> <li>▪ Campañas de sensibilización acerca del papel de los trabajadores de más edad y difusión de buenas prácticas.</li> </ul>
<b>Hungría</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de servicios especializados de asesoramiento destinado a la búsqueda de empleo para personas de edad avanzada.</li> <li>▪ Programa START Extra participado por personas mayores de 50 años con escasa formación.</li> </ul>
<b>Irlanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fomento del aprendizaje continuo.</li> <li>▪ Medidas de incitación a la reincorporación laboral.</li> <li>▪ Eliminación de los subsidios de prejubilación.</li> <li>▪ Ampliación del régimen comunitario de empleo a los trabajadores de más de 55 años a fin de lograr su participación en formación y trabajos sociales.</li> <li>▪ Programa Expanding the Workforce para la reincorporación laboral de mujeres, fundamentalmente mayores.</li> <li>▪ Incentivos fiscales para promover la extensión de los planes de pensiones privados.</li> </ul>
<b>Italia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ajuste de la cuantía de la pensión mediante el factor demográfico.</li> <li>▪ Incremento de la edad de jubilación (Jubilación diferida).</li> <li>▪ Permanencia de los trabajadores de más edad en el mercado laboral a partir de incentivos monetarios.</li> <li>▪ Reducción de cotizaciones a los nuevos empleados para aumentar la ocupación de jóvenes y ancianos.</li> </ul>

Estado miembro*	Medidas contempladas por los Programas Nacionales de Reforma
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso a la pensión de jubilación según años cotizados con independencia de la edad ("Pensión de antigüedad").</li> </ul>
<b>Letonia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Espacios laborales subvencionados para crear empleo entre los trabajadores en edad de prejubilación.</li> <li>▪ Programas de capacitación dirigidos a personas en edad próxima a la edad de retiro.</li> </ul>
<b>Lituania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aplicación parcial de los regímenes de jubilación gradual y ampliación de la edad de retiro a 65 años.</li> <li>▪ Fomento de programas de apoyo y formación para el empleo de personas mayores.</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disposiciones legales relativas a la discriminación por motivos de edad.</li> <li>▪ Fomento de la ampliación de la vida profesional en personas en edad de jubilación que quieren trabajar.</li> </ul>
<b>República Checa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ National Programme of Preparation for Ageing 2003-2007.</li> <li>▪ Programa Opportunity para la cualificación de personas de más de 50 años y la creación y financiación de puestos de trabajo.</li> <li>▪ Programa Stabilisation and Re-integration of Activ Seniors.</li> <li>▪ Proyecto Lifelong Learning and Equal Opportunities on the Labour Market for Working People over 50.</li> </ul>
<b>Rumania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modificación de los criterios de admisibilidad para el acceso a las pensiones de invalidez y jubilación anticipada.</li> <li>▪ Aumento de la edad de jubilación y de los periodos de cotización.</li> <li>▪ Desarrollo de servicios especializados para la reinserción de trabajadores en edad avanzada.</li> </ul>
<b>Suecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desgravaciones fiscales para trabajadores de más edad de 65 años y empleadores que los contratan.</li> <li>▪ Ampliación de las subvenciones para vivienda a los trabajadores con carrera profesional más larga.</li> <li>▪ Restricciones al acceso a las prestaciones de desempleo y enfermedad.</li> <li>▪ Reformas del sistema sanitario e incentivos enfocados al retorno laboral.</li> </ul>

Fuente: Programas Nacionales de Reforma de los Estados miembros.

Nota (\*): Los Estados miembros ausentes en la tabla no recogen medidas relativas a la prolongación de la vida activa a destacar en sus Programas Nacionales de Reforma.



Las principales acciones que tienen lugar en los países miembros pueden clasificarse con arreglo a las siguientes áreas de intervención:

1. Medidas legislativas tendentes a establecer la reforma general con el objetivo de retrasar la edad de jubilación y restringir las posibilidades de los sistemas de pensiones de jubilación anticipada.
2. Establecimiento de programas de incentivos consistentes en exenciones fiscales destinadas a empleados y empleadores, o bien en subvenciones a empresas que contratan trabajadores de más edad;
3. Acciones encaminadas a incrementar el atractivo de los empleos para las personas de más edad a partir de diversas vertientes, tales como las condiciones laborales, la salud, organización del trabajo, flexibilidad, etc.
4. Implementación de actividades orientadas a fomentar el aprendizaje permanente, así como a promocionar, de forma específica, programas de formación continua entre la población de más edad.
5. Actividades de concienciación social de cara a difundir la buena imagen y el papel que cumplen los trabajadores de más edad en el mercado laboral.
6. Programas específicos orientados a la reinserción laboral de personas de avanzada edad.
7. Promoción de servicios especializados de asesoramiento al empleo para personas de mayor edad.

Por otro lado, la Comisión Europea y el Consejo de la UE propusieron incluir en los Programas Nacionales de Reforma de los Estados miembros, un conjunto de acciones relacionadas con la permanencia de los trabajadores de más edad en el mercado laboral, señalando cuáles deben ser para el espacio europeo las líneas prioritarias de intervención a reforzar (Recomendación 2008/399/CE de 14 de mayo, DOCE 2008). De igual forma, el Consejo de la UE se pronuncia al respecto en una Recomendación sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros, en la que incluye orientaciones generales que permiten inferir cuáles son las grandes líneas de actuación en la materia en la mayor parte de los casos (Recomendación 2004/741/CE de 14 de octubre, DOCE 2004). Las intervenciones propuestas coinciden en señalar para el conjunto de los países miembros, la necesidad de continuar mejorando la eficacia de las actuaciones relacionadas con la formación permanente, el retraso de la edad de retiro y las reformas de los sistemas fiscales y de protección social, aspectos que constituyen la base principal sobre el que fortalecer la estrategia de envejecimiento activo a nivel comunitario.

**Tabla 11.- TIPOS DE ACTUACIONES RELATIVAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA RECOMENDADAS POR EL CONSEJO DE LA UE SEGÚN ESTADO MIEMBRO**

Estado miembro*	Acciones recomendadas por el Consejo de la UE (Recomendación 2007/209/CE de 27 de marzo, DOCE 2007)
<b>Alemania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la formación permanente y la formación profesional de adultos.</li> <li>Mejorar el acceso a las cualificaciones.</li> <li>Implementar una estrategia de aprendizaje permanente para los trabajadores de avanzada edad.</li> <li>Desarrollar medidas preventivas mejorando la orientación personalizada y la ayuda a la búsqueda de empleo.</li> <li>Continuar con la reforma fiscal y del sistema de prestaciones para hacer más rentable el trabajo.</li> </ul>
<b>Austria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de un plan de acción para incrementar la participación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo.</li> <li>Retrasar la edad efectiva de retiro.</li> </ul>
<b>Bélgica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida.</li> <li>Reducir la presión fiscal de los trabajadores poco cualificados.</li> </ul>
<b>Dinamarca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear nuevas iniciativas de incentivación al trabajo para trabajadores de más edad.</li> <li>Adoptar medidas para prevenir la escasez de mano de obra en sectores cuyos trabajadores tienen más edad.</li> <li>Reducir la carga fiscal de los trabajos con ingresos medios y bajos.</li> </ul>
<b>España</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar la participación en actividades de formación permanente.</li> <li>Proseguir con las políticas de incitación a la permanencia en el mercado de trabajo a través de la reforma del sistema fiscal y de protección social.</li> </ul>
<b>Finlandia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar la permanencia en el trabajo mediante la reforma del sistema fiscal y de protección social, fundamentalmente a través de medidas fiscales para los empleos peor remunerados.</li> <li>Continuar aplicando la estrategia nacional de envejecimiento activo.</li> <li>Retrasar la edad de jubilación.</li> </ul>
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar estrategias generales para el mantenimiento de la actividad de los trabajadores de edad avanzada, especialmente mediante un mejor acceso a la formación permanente de las personas con menos cualificación.</li> <li>Reformar los sistemas de jubilación anticipada.</li> <li>Fomentar el diálogo entre los interlocutores sociales para diseñar e impulsar las estrategias de envejecimiento activo y la formación continua.</li> </ul>
<b>Grecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificar el sistema fiscal y reducir las cotizaciones a la Seguridad Social, principalmente para los trabajadores con salarios bajos, e incentivar más el empleo a tiempo parcial.</li> </ul>
<b>Grecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar políticas laborales activas para estimular la flexibilidad laboral.</li> <li>Establecer una estrategia activa y coherente para hacer frente al envejecimiento.</li> </ul>
<b>Irlanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potenciar el diálogo social para desarrollar estrategias relativas a la formación permanente.</li> </ul>

Estado miembro*	Acciones recomendadas por el Consejo de la UE (Recomendación 2007/209/CE de 27 de marzo, DOCE 2007)
<b>Italia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Activar el papel de los interlocutores sociales para desarrollar conjuntamente medidas encaminadas a incrementar la participación de los trabajadores de más edad, en particular a través del retraso de la edad efectiva de jubilación y del fomento de la formación permanente.</li> </ul>
<b>Países Bajos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar la exigencia de los criterios para acogerse a sistemas de jubilación anticipada.</li> <li>▪ Reforzar las políticas de prevención (educación y formación).</li> <li>▪ Reforzar las políticas laborales activas.</li> <li>▪ Adoptar medidas preventivas adicionales y suprimir los factores que incitan a abandonar prematuramente el trabajo.</li> <li>▪ Reducir progresivamente la carga fiscal y no fiscal y reformar los sistemas de protección social para incentivar la permanencia en el mercado laboral.</li> </ul>
<b>Portugal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollar un sistema de formación profesional para aumentar la adaptabilidad de los trabajadores al mercado laboral.</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reactivar las políticas de incitación a la vida laboral activa mediante la reforma de los sistemas de seguro de enfermedad y discapacidad.</li> <li>▪ Desarrollar estrategias destinadas a paliar las insuficiencias en cuanto a las cualificaciones de los trabajadores.</li> </ul>
<b>República Checa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ofrecer incentivos a la formación a los trabajadores de avanzada edad.</li> <li>▪ Aplicar estrategias activas en materia de envejecimiento.</li> </ul>
<b>Suecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejorar las condiciones de trabajo para reducir el número de bajas profesionales de carácter prolongado.</li> </ul>

Fuente: Recomendación del Consejo 2007/209/CE, de 27 de marzo de 2007, sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros, Recomendación del Consejo 2008/399/CE, de 14 de mayo de 2008, relativa a la actualización de las orientaciones generales de política económica 2007 de los Estados miembros y de la Comunidad y sobre la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros y Elaboración propia.

Nota (\*): Los países miembros ausentes en la tabla no recogen actuaciones relacionadas con políticas de prolongación de la vida activa a destacar en las recomendaciones consultadas del Consejo de la UE.

Las orientaciones realizadas por las instituciones europeas, insisten en considerar e integrar los principales factores que influyen en la participación laboral de los trabajadores de avanzada edad en la política de los países miembros. En este sentido, las diversas fuentes jurídicas y bibliográficas consultadas, coinciden en señalar la disponibilidad de puestos de trabajo apropiados, como el factor clave que anima a las personas de mayor edad a permanecer o reincorporarse en el mercado laboral. Teniendo presente que la demanda de mano de obra genera su propia oferta, y ésta, a su vez, una mayor demanda, la percepción de una ausencia de empleos disponibles puede llegar a desincentivar la búsqueda de trabajo (López Cumbre, 2002). Por el contrario, el estímulo necesario para prolongar la vida laboral guarda relación con el atractivo y calidad de los empleos.

#### **5.1.1.1. TIPOS DE ESTRATEGIAS Y MODELOS DE REFERENCIA: LAS ESTRATEGIAS INTEGRALES**

Del conjunto de políticas implementadas en los países que se integran dentro del marco de la UE, se pueden distinguir las siguientes: *políticas restrictivas y penalizadoras*, ambas dirigidas al atraso de la edad de jubilación; *políticas de fomento del empleo*, destinadas a prolongar la permanencia en activo o contratación de las personas de mayor edad, tanto a través de incentivos destinados a los trabajadores como a los empleadores; *políticas orientadas a mejorar la imagen social de los trabajadores de más edad*; y, por último, *políticas integrales*, que abarcan a todas las anteriores.

**Tabla 12.- POLÍTICAS DESARROLLADAS EN MATERIA DE PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN LA UE**

Estados miembros/ Tipo de intervenciones	Políticas de Fomento del Empleo		Políticas de incentivos al trabajador	Política de incentivos al empleador	Políticas de promoción de la imagen	Políticas integrales
	Políticas restrictivas	Políticas penalizadoras				
Alemania						
Austria						
Bélgica						
Bulgaria						
Dinamarca						
Eslovenia						
Eslovaquia						
España						
Estonia						
Eslovaquia						
Eslovenia						
Finlandia						
Francia						
Grecia						
Holanda						
Hungría						
Irlanda						
Italia						
Letonia						
Lituania						
Portugal						
República Checa						
Reino Unido						
Rumania						
Suecia						

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: López Cumbre (2003); Tuominen (2008); y, Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (1998).

Las políticas restrictivas consisten en el desarrollo de medidas que limitan la posibilidad de anticipar la edad de jubilación, así como la cuantía de las pensiones mediante un ajuste ponderado por el factor demográfico (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia, entre otros). Así mismo, existen otras políticas penalizadoras, relacionadas con el incremento de impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social dirigidas a las empresas que realizan despidos de personas de avanzada edad, con el objetivo de paliar las mayores dificultades que este colectivo tiene respecto a la reinserción laboral (por ejemplo, Países Bajos y España).

De otra parte, se pueden distinguir las estrategias y políticas que tienen por objetivo fomentar, por medio de incentivos financieros, las condiciones favorables que estimulen a la permanencia de los trabajadores durante más tiempo en sus puestos de trabajo. Así, se han puesto en marcha medidas de incitación a la prolongación de la vida activa bajo fórmulas como la jubilación diferida (en el caso de Italia), en la que los trabajadores con derecho a jubilación que permanecen en el trabajo son privilegiados con una exención de las retenciones de la Seguridad Social, o la jubilación progresiva (en los casos de Austria o España), que en la actualidad es recomendada por las autoridades comunitarias como una alternativa a la jubilación definitiva anticipada.

Entre los incentivos económicos, también cabe destacar los destinados específicamente a los empleadores, cuyas empresas reciben subvenciones o exenciones fiscales a la hora de mantener trabajadores de avanzada edad. Así mismo, se encuentran los incentivos no financieros, tales como: las actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones del lugar de trabajo mediante la mejora y adaptación de las funciones y organización del trabajo desde una perspectiva enfocada hacia las personas de mayor edad, el incremento de la flexibilidad, así como aspectos relacionados con la salud laboral. Además, en este ámbito hay que mencionar las medidas destinadas a incentivar el aumento de la participación de la población adulta en la formación continua, al objeto de mejorar su cualificación y adaptación en el mercado de trabajo. Junto con los programas de formación y apoyo, la política de incentivos se completa con la puesta en marcha de programas específicos orientados al asesoramiento y reinserción de los trabajadores de más edad.

Un último tipo de política es el destinado a mejorar la percepción que la sociedad, en general, y los empleadores, en particular, tienen sobre la contratación o continuidad en el empleo de los trabajadores de más edad, fundamentalmente a través de campañas de sensibilización y concienciación a favor de la imagen de éstos. Los países, principales artífices de estas políticas, son Francia, Alemania y Reino Unido. Finalmente, destacaremos los casos de Finlandia, Holanda y Suecia, como países que han abordado la prolongación de la vida activa desde políticas integrales y que han llevado a cabo profundas reformas en materia de empleo y

seguridad social. A continuación, se describen los rasgos fundamentales de las experiencias llevadas a cabo en estos países, modelo de referencia en la implementación de políticas para la prolongación de la vida activa.

## MODELO FINÉS

Este país emprendió un ambicioso programa de envejecimiento activo con el fin de retrasar la edad efectiva de jubilación en dos o tres años, fijando como horizonte temporal el año 2010. Tanto por la diversidad de las actuaciones desarrolladas como por la eficacia de éstas, puede afirmarse que Finlandia ha implementado una auténtica estrategia global para hacer frente al envejecimiento de la población, teniendo como objetivo prioritario la ampliación de la vida activa de los trabajadores.

El gobierno finés introdujo las principales reformas en el sistema de pensiones a partir del año 2005 (Tuominen, 2008), al elevar la edad mínima para las jubilaciones anticipadas, modificar la fórmula de cálculo de las pensiones confiriendo mayor valor a los años cotizados en edades avanzadas, y considerar la esperanza de vida como un factor para reducir la generosidad de las prestaciones. Sin embargo, las políticas emprendidas abarcan un marco de actuación más general, como demuestra el contenido del Programa Nacional para Trabajadores de más edad (Ministry of Social Affairs and Health, *National Programme on Ageing Workers*, 1998-2002) que centra su acción en el mantenimiento de la capacidad de trabajo de los trabajadores de edad avanzada.

Para ello, presenta una batería de acciones, que incluye medidas destinadas a: potenciar la formación continua en los trabajadores de más edad; mejorar los servicios de salud y seguridad en el trabajo prestando atención a los riesgos laborales; impulsar las labores de asesoramiento y seguimiento individualizado para la inserción laboral de los trabajadores de más edad desempleados; conceder incentivos para prolongar la vida laboral, por ejemplo, a través de medidas facilitadoras de la jubilación progresiva mediante el trabajo a tiempo parcial o acceso a bonificaciones en las pensiones por medio del atraso de la edad de jubilación; restringir el acceso a las pensiones de invalidez y desempleo; hacer más atractivas las condiciones laborales mediante métodos innovadores de organización del trabajo, la flexibilidad y la interacción de los grupos de trabajo; realizar campañas de información y sensibilización dirigidas al empresariado, así como a los propios trabajadores, acerca del papel que en el empleo tienen las personas de más edad; facilitar el acceso a la información sobre el uso de la jubilación a tiempo

parcial; y por último, instaurar sistemas de seguimiento y evaluación mediante indicadores de los resultados del programa.

Junto con el anterior programa, cabe señalar el desarrollo de otros que han estimulado el envejecimiento activo entre la población. Así, se han puesto en marcha los programas *Veto*, *Tykes* y *Noste*, éste último centrado en fomentar la adquisición de cualificaciones entre la población mayor para facilitar sus posibilidades de encontrar o mantener el empleo. Los dos primeros, perseguían mejorar el atractivo de las condiciones laborales a través de la promoción de la salud y el bienestar en los lugares de trabajo, así como optimizar la calidad del trabajo por medio de nuevos métodos organizacionales enfocados en función de la edad. De este modo, los impactos generados fueron positivos en cuanto a la reducción del absentismo laboral ligado a enfermedades, el incremento de la productividad y la satisfacción de los trabajadores en sus puestos de trabajo. Todos los programas han contado con la participación mayoritaria de los interlocutores sociales y, en especial, la de organismos públicos como el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo.

La eficacia de las reformas globales en Finlandia ha sido elevada, puesto que los resultados obtenidos tras la aplicación de estas políticas han supuesto importantes avances. De esta manera, se asiste a un incremento considerable de las tasas de actividad y empleo de los trabajadores que se encuentran en el intervalo de 55 a 64 años, (según los datos de Eurostat, la tasa de empleo de los trabajadores finlandeses con edades comprendidas entre 54 a 65 años ha experimentado el mayor crecimiento de todos los países de la UE-27 durante el periodo 1996-2007 – sólo por detrás de Holanda-, con un incremento de 19,6 puntos porcentuales, frente a 8,5 puntos porcentuales como media en el espacio europeo); el número de personas que se acogen a jubilaciones anticipadas continúa decreciendo; y se ha retrasado, como consecuencia de todo lo anterior, la edad media efectiva de jubilación. A ello hay que añadir, siguiendo los pronósticos del Centro Finlandés de Pensiones, que la tendencia de la expectativa de jubilación entre la población mantendrá una pauta ascendente durante los próximos años.

## MODELO SUECO

Los datos estadísticos suministrados por Eurostat reflejan el alcance del impacto de las políticas implementadas en el país escandinavo. La tasa de actividad entre los 55 y los 64 años de edad es significativamente elevada en comparación con los restantes países comunitarios (70%, frente a 44,7% en la UE-27). A ello hay que sumar la edad media efectiva de jubilación, que se sitúa próxima a los 64 años, por



encima de todos los países, a excepción de Holanda. Esta situación es consecuencia de las medidas puestas en marcha para fomentar el mantenimiento en el mercado laboral de los trabajadores de mayor edad, entre los que la introducción de la posibilidad de jubilación parcial combinada con el trabajo a tiempo parcial ha venido alcanzando gran aceptación.

Así mismo, la política de pensiones continúa sufriendo una constante reestructuración, interviniendo principalmente en la reforma de las prestaciones por desempleo —a través de su menor cuantía y más difícil acceso— para contribuir al aumento del empleo en edades avanzadas. Estas actuaciones no sólo comprenden medidas restrictivas, sino que también persiguen incentivar tanto a los trabajadores como a los empleadores, de tal manera que las exenciones fiscales benefician a ambos colectivos cuando se prolonga la etapa laboral. Otro de los muchos incentivos existentes para alcanzar este fin consiste en extender en el tiempo la prestación de suplemento de vivienda a los trabajadores que continúan cotizando a edades avanzadas.

Por su parte, el Plan Nacional de Reformas para el Crecimiento y el Empleo para el periodo 2006-2008 (Comisión Europea, 2007) establece una serie de reformas fiscales en el sistema de regulación de los seguros, al incentivar el retorno laboral tras la percepción de prestaciones por enfermedad. En este sentido, el sistema sanitario se ha dotado de una nueva línea presupuestaria destinada a desarrollar procesos de rehabilitación orientados a facilitar e incrementar la vuelta al trabajo y reducir el absentismo laboral.

## MODELO HOLANDÉS

Entre las acciones desarrolladas por el gobierno holandés, cabe destacar, la creación en el año 2002 del Grupo de Trabajo para las Personas Mayores y el Empleo (Task Force for Older People and Employment). Este grupo, que inició y estimuló el desarrollo de hasta 60 proyectos relacionados con la promoción de la vida laboral, implementó una serie de actividades que dieron lugar a la creación de infraestructuras de apoyo a las organizaciones, incrementando la sensibilización e intercambio de información y la capacitación de los trabajadores a través de la difusión de buenas prácticas. Además, propuso el programa *Age Composition Mirror*, concebido como un instrumento para el asesoramiento, así como la concesión de ayudas financieras a las empresas interesadas en la aplicación “consciente” de políticas de personal que ponen en valor la fuerza de trabajo en edades avanzadas.

En esta línea, el gobierno holandés ha diseñado un plan de incentivos (45 Plus Action Plan) dirigido específicamente a los trabajadores de mayor edad con el objetivo de prolongar su estancia en el mercado de trabajo. En virtud del plan se desarrollan servicios de asesoramiento y reinserción laboral por parte del *Centre of Work and Income*, que se completaron con otras acciones, como la promoción de campañas de información, legislación en contra de la discriminación y fomento de la gestión de los recursos humanos sensible a la edad.

Las fuentes estadísticas consultadas reflejan, a través de varios indicadores, cómo las políticas integrales desarrolladas en Holanda se han convertido en los artífices del éxito obtenido a la hora de alargar la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral. Así, la edad media de retiro es la más tardía (63,9 años), junto con la de Suecia, en el ámbito de la UE-27 (61,2 años), mientras que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años) ha experimentado el mayor crecimiento de todos los países, con más de 20 puntos porcentuales, en el periodo comprendido entre 1997 y 2007.

Un informe realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo en 2007: *Políticas de empleo y mercado de trabajo para el envejecimiento de la fuerza de trabajo e iniciativas en los lugares de trabajo*, señala que los estudios de caso abordados ponen de manifiesto que las políticas de gestión de personal de las empresas con perspectiva de la edad otorgan importancia a las medidas relacionadas con la salud, las condiciones de trabajo y la interacción de trabajadores de más edad y jóvenes en las plantillas. Así mismo, destaca la puesta en marcha de acciones dirigidas al reajuste del diseño de los puestos de trabajo, la formación, las prácticas de trabajo flexibles y la redistribución. Esto ha sido posible gracias a las políticas tendentes a retrasar la edad de retiro mediante la restricción del acceso a las pensiones por jubilación y por invalidez, transfiriendo los costes que suponen a los trabajadores y a las empresas. Por ello, éstas últimas han puesto mayor énfasis en la mejora de las condiciones laborales desde el punto de vista de la edad, implicándose más directamente en el desarrollo de las medidas antes mencionadas. Las reformas emprendidas en el sistema de pensiones a partir del año 2006 se han dirigido principalmente a introducir la fórmula de la pre-pensión y mayores exigencias fiscales para dificultar la obtención de jubilaciones anticipadas.

### **5.1.2. LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN ESPAÑA: EL PLAN NACIONAL DE REFORMA**

Como antecedente al Plan Nacional de Reforma, se desarrolla el Plan Nacional para el Empleo 2004-2006<sup>120</sup> que comprende un conjunto de medidas relacionadas con el incremento de la participación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral. A partir de dos ejes principales de actuación, las medidas se enmarcan en la Directriz 4, dedicada a fomentar el desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente, y en la Directriz 5, orientada al incremento de la mano de obra y al fomento de la prolongación de la vida activa. De este modo, el Plan recoge las recomendaciones realizadas por la UE a España en materia de mercado de trabajo, cuyos contenidos son: a) Establecer una estrategia global de envejecimiento activo que ofrezca modalidades de trabajo flexible e incentivos a los trabajadores de más edad para que permanezcan activos más tiempo, y, b) Potenciar los incentivos al aprendizaje para aumentar la participación, en particular la de las personas poco cualificadas.

Bajo estas consideraciones, el Plan Nacional para el Empleo 2004 pone en marcha una serie de reformas legislativas, de organización y de funcionamiento del sistema de enseñanza para establecer una estrategia de aprendizaje permanente, con el fin de incrementar la participación en el mercado de trabajo de las personas poco cualificadas. Se parte de la convicción de que el abandono del mercado laboral se incrementa ostensiblemente en los casos donde los niveles de formación son reducidos y, especialmente, en aquéllos en los que no existe un aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida laboral (obviamente, se refieren a los puestos menos cualificados, y consecuentemente, los que reúnen peores condiciones laborales).

El Plan recoge de los interlocutores sociales un conjunto de propuestas que sitúan a la formación continua en un primer plano a la hora de definir una estrategia de prolongación de la vida activa, que pasa por incrementar la participación en la formación de los trabajadores que superan los 50 años de edad. Otras propuestas

---

<sup>120</sup> El Plan de Acción para el Empleo del Reino de España aprobado en el año 2004 (PNAE 2004) constituye el último Plan de Acción de la Estrategia Europea para el Empleo antes de su unificación con las Directrices dirigidas a fomentar el crecimiento económico a través de los nuevos Programas Nacionales de Reforma.

para incrementar la tasa de actividad de los trabajadores de más edad son: aumentar la sensibilización de los empresarios frente al envejecimiento con el objetivo de luchar contra la discriminación por motivo de la edad, mediante la utilización de fórmulas de jubilación parcial relacionadas con los contratos de relevo; restringir desde la Administración la autorización de ERE no justificados, que afectan más a los trabajadores de edad avanzada; promover y difundir las ventajas de la prolongación de la vida activa entre empresarios y trabajadores; aumentar la protección jurídica para la no discriminación de los trabajadores de más edad; establecer programas de actuación específicos para los trabajadores de más edad desde los Servicios Públicos de Empleo; fomentar las medidas encaminadas a la adaptación relacionada con la edad en las PYME, fundamentalmente en relación con mecanismos ligados al apoyo a la formación; y, por último, optimizar las capacidades de los trabajadores en edades avanzadas, en particular los de menor cualificación, mediante acciones basadas en la formación continua.

Por su parte, y ciñéndonos al Programa Nacional de Reforma 2005-2008, diversos informes recientes de la Comisión Europea hacen referencia a la necesidad de afrontar el envejecimiento demográfico mediante el incremento de las tasas de empleo de los trabajadores de más edad en España. Así, cabe citar: el *Informe sobre pensiones adecuadas y sostenibles* (Comisión de la CE, 2006), el *Informe Conjunto de Protección Social e Inclusión Social 2007* (Comisión de la CE, 2006); y, el *Informe sobre Finanzas Públicas en la UEM 2006* (Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, 2006), cuyas propuestas y orientaciones coinciden en señalar el objetivo prioritario de alcanzar una mayor participación de los trabajadores en edades avanzadas y la necesidad de implementar mecanismos destinados a estimular la jubilación flexible y parcial.

En el primer informe de ejecución del año 2005 del Programa Nacional de Reforma, ya se reconocía que la participación en España de los trabajadores de más edad, de entre 54 y 64 años, presentaba una situación ligeramente más favorable en comparación con la media europea, tanto en términos de tasa de empleo como de tasa de actividad —especialmente, en el lado de los varones—. Sin embargo, apuntaba también la necesidad de adoptar medidas que apoyen la permanencia de las personas en el mercado de trabajo mediante la extensión de su vida laboral, puesto que los objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa se encontraban muy lejos de su cumplimiento (en particular, el de alcanzar una tasa de empleo del 50% para los trabajadores de edad avanzada).

Con todo ello, el informe recoge algunas de las medidas que, posteriormente, han sido desarrolladas y completadas por otras ediciones del informe de ejecución del programa teniendo como marco de aplicación el ámbito de la prolongación de la vida activa y la modernización de los sistemas de protección social, entre otros. De esta forma, se plantean las siguientes intervenciones: a) Medidas destinadas a

incrementar la contributividad a lo largo del ciclo vital y de simplificación de las modalidades de jubilación anticipada. Así mismo, se propone el mantenimiento de los programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años. Todo ello, con el objetivo de retrasar la edad efectiva de jubilación; b) Medidas de formación específica para los parados de larga duración; y, c) Nuevo Programa Renta Activa de inserción que establece una ayuda para los trabajadores de más edad de 45 años demandantes de empleo con necesidades económicas particulares (Ministerio de la Presidencia, 2005).

Más recientemente cabe destacar el Informe Anual de Progreso de 2007. Éste contempla el conjunto de medidas llevadas a cabo en España en relación con la prolongación de la vida activa (ver siguiente tabla) a partir de dos ejes principales de actuación: el de las reformas destinadas a modificar las prestaciones sociales asociadas al acceso a la jubilación y el de las políticas específicas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa. Estos ejes de actuación y las medidas que conllevan se enmarcan, a su vez, dentro del Eje 6, relativo al mercado de trabajo y el diálogo social de los Programas Nacionales de Reforma, y dentro del marco de las directrices 2 y 18 de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo.

**Tabla 13.- MEDIDAS QUE INCIDEN EN LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN ESPAÑA INCLUIDAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA**

Intervención política	Medidas	Concreción legislativa
Reformas de las prestaciones sociales	Ampliación del periodo mínimo de cotización para generar el derecho al acceso a la pensión por jubilación	Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social; Ley de integración de los agricultores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)
	Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria	
	Racionalización del uso de la jubilación parcial	
	Incentivos (vía pensiones) a la prolongación voluntaria de la vida laboral	
Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y la modernización de los sistemas de protección social	Ampliación de las bonificaciones para mayores de 60 años con 5 años de antigüedad a todos los cotizantes mayores de 59 años con contratos indefinidos	Disposición Adicional vigésimo quinta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007
	Extensión del subsidio por desempleo de 6 meses a los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares que han agotado una prestación contributiva inferior a 12 meses	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo
	Programa Renta Activa de Inserción como derecho subjetivo	Real Decreto 1369/2006, de 17 de noviembre, por el que se regula el Programa Renta Activa de Inserción para empleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo
	Ampliación de la protección de los trabajadores autónomos bajo el principio de contributividad	Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajador Autónomo
	Subida de las pensiones mínimas y de las bases mínimas de cotización por encima de la inflación	Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (BOE del 29)
	Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral	Proyecto de Ley de medidas en materia de Seguridad Social (*)

Fuente: Programa Nacional de Reformas de España-Informe Anual de Progreso, 2007 y Elaboración propia.

(\*)Nota: Ley aprobada en la Cortes Generales. Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

### **5.1.2.1. NORMATIVO DE LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA EN ESPAÑA: PRIMEROS RESULTADOS DE SU APLICACIÓN**

El Plan Nacional de Reforma se ha concretado en una legislación reciente que ha incidido, directa e indirectamente, en la prolongación de la vida activa. Cabe destacar la Ley 40/2007, de medidas en el ámbito de la Seguridad Social; la Ley 43/2006, de Mejora para el Crecimiento y el Empleo, así como, en relación con éstas últimas, las sucesivas leyes de presupuestos del Estado, que incorporan, traducidas en términos financieros, las medidas sobre prolongación de la vida activa previstas por las leyes anteriormente mencionadas. Así mismo, cabe hacer una breve referencia a los antecedentes normativos que abordan algún tipo de regulación sobre dicha materia, destacándose las medidas legales que recogen la Ley 12/2001, la Ley 24/2001, la Ley 45/2002 y la Ley 35/2002, que introducen como reformas más relevantes el establecimiento del sistema de jubilación flexible y gradual, así como la reducción de las cuotas a la Seguridad Social en la contratación de trabajadores de 45 y más años en situación de paro.

La promulgación del Real Decreto-Ley 5/2002 trata en gran medida los contenidos recogidos por la anterior cadena normativa. En primer lugar, se establece un régimen de compatibilidad para las personas mayores de 52 años en situación de paro, que permite compaginar la percepción de una parte del subsidio de desempleo con la realización de trabajos por cuenta ajena. Esto permite incrementar los periodos de cotización para obtener en el momento de la jubilación una mayor prestación. Se establece también la posibilidad de compatibilizar las prestaciones por desempleo con el trabajo, para que trabajadores desempleados perceptores de prestaciones sustituyan a trabajadores de pequeñas empresas mientras éstos asisten a cursos de formación. Por otro lado, esta normativa dedica un amplio apartado a regular el Programa de Renta Activa de Inserción, entre cuyos beneficiarios se encuentran los trabajadores en edad avanzada.

Este programa es objeto de regulación en el Real Decreto 1369/2006, cuyos contenidos quedan recogidos en el Programa de Renta Activa de Inserción<sup>121</sup>,

---

121 Este programa ha sido objeto de regulación reciente por el Real Decreto 1369/2006, que se centra en la implementación de medidas adecuadas de inserción laboral a través de apoyo al incremento de las capacidades de inserción de los parados, particularmente de aquéllos con

contemplando un conjunto de medidas destinadas a facilitar la entrada o reinserción en el mercado de trabajo de personas que pertenecen a colectivos específicos en situación de desempleo, (discapacitados, emigrantes retornados, víctimas de la violencia de género y trabajadores mayores), a través de una ayuda específica denominada *Renta Activa de Inserción*. Más concretamente, pueden ser beneficiarios de ésta los trabajadores mayores cuya edad oscila entre 45 y 65 años que han figurado como demandantes inscritos en las oficinas de empleo durante 12 o más meses, y que han perdido el derecho a percibir prestaciones o subsidios por desempleo. Este programa exige a sus beneficiarios participar en planes personales de inserción que comprenden la realización de actividades de orientación, formación, promoción o reconversión profesionales, al tiempo que perciben una renta durante un tiempo no superior a 10 meses con valor igual al 75% del salario mínimo interprofesional.

Las acciones específicas que contempla el Programa Renta de Inserción Activa a partir de las reformas más recientes pueden resumirse conforme a las siguientes líneas: 1) Desarrollo de un itinerario personalizado de inserción laboral. Esta fase comprende actuaciones de asesoramiento y seguimiento a través de la prestación de atención individualizada, así como la elaboración de un itinerario personalizado de inserción laboral; 2) Gestión de ofertas de localización mediante la promoción de la participación de los beneficiarios en procesos de selección de personal; y, 3) Incorporación a planes de empleo o formación (Orientación Profesional; Programa de Talleres de Empleo; Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio; Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional; Programas Experimentales o Integrados para el empleo, etc.).

Todo este desarrollo normativo pone de manifiesto que la experiencia política relacionada en el ámbito de la prolongación de la vida activa en España se ha realizado al amparo de una sucesión de pequeñas reformas. Si bien éstas han logrado integrarse en dos leyes de referencia: **Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social** y **Ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y el empleo**, posteriormente actualizadas, puede afirmarse que la producción normativa estatal no ha inspirado, a diferencia de lo que ocurre en algunos países comunitarios, el desarrollo de actuaciones o políticas caracterizadas por una perspectiva integral.

---

mayores dificultades. La modificación más relevante que incorpora el programa contenido en este Real Decreto, con respecto a los programas que se sucedieron entre los años 2000 y 2006, es la ampliación de su duración anual a una vigencia con carácter permanente, estableciendo una garantía de continuidad en su aplicación como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo. Además, se incrementa el periodo de percepción de la renta activa a 11 meses, así como su cuantía hasta el 80% del salario mínimo interprofesional.



La entrada en vigor en 2007 de la **Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social** constituye una de las reformas implementadas más destacadas en el ámbito de la Seguridad Social, al materializar desde el punto de vista jurídico el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, firmado en el año 2006 por el Gobierno y distintos interlocutores sociales (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO), para desarrollar los principios marcados por el Pacto de Toledo (1995). Las reformas introducidas por esta ley tienen como uno de sus principales objetivos alcanzar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y atañen fundamentalmente al ámbito de la jubilación. De este modo, la ley se centra en la contributividad del sistema con el fin de aumentar el equilibrio entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones percibidas, para cuyo logro se establece la ampliación del periodo mínimo de cotización exigido para obtener el derecho a pensión de 12,5 a 15 años.

Así mismo, la Ley establece nuevos requisitos que restringen el acceso a la modalidad de jubilación parcial, entre los que cabe destacar los siguientes: el retraso de la edad de entrada a este régimen de 60 a 61 años (para los restantes modelos de jubilación anticipada también se fija el retraso hasta los 61 años como edad de referencia) y, la exigencia de 30 años de cotización y alcanzar 6 años de antigüedad en la empresa. Estas reformas también inciden en el nivel de reducción máxima y mínima de la jornada laboral de los trabajadores, puesto que ésta decrece hasta un 75% y 25%, respectivamente, en lugar del 85% y el 15% anteriores a la entrada en vigor de la ley. Los incentivos para abandonar prematuramente el mercado laboral es, desde el punto de vista jurídico e independientemente de la práctica empresarial cotidiana, una situación a extinguir, puesto que la posibilidad de hacer efectivo el derecho a la jubilación anticipada en España se restringe a las personas que cumplen la condición de afiliado con anterioridad a 1967, o bien a aquellas otras que se adaptan a los requisitos anteriormente mencionados.

Consecuentemente, esta nueva regulación introduce modificaciones en la Ley del Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de Seguridad Social, al obligar a las empresas a concertar, simultáneamente con las jubilaciones parciales, contratos de relevo o sustitución. A esto hay que añadir que la duración de la reducción de jornada es máxima (85%) cuando los contratos de relevo se concertan a jornada completa y alcanzan una duración indefinida, mientras que la posibilidad de llevar a efecto esta permuta se extiende no sólo a los trabajadores que se jubilan parcialmente con anterioridad a la edad ordinaria de jubilación, sino que también afecta a los que se retiran después de los 65 años.

A raíz de las reformas, la percepción de un determinado nivel de prestaciones sociales por parte de las personas que realizan trabajos penosos, insalubres o peligrosos, así como de aquéllas que tienen reconocida la incapacidad permanente, está condicionada por la introducción de mecanismos de contributividad

caracterizados por un mayor nivel de cotización durante la etapa laboral, a cambio de un menor número de años de cotización y una edad de jubilación más temprana.

Además de este tipo de medidas restrictivas, esta Ley contempla otras actuaciones de carácter incentivador orientadas a aumentar la duración de la vida profesional. Así, se intensifican las medidas destinadas a estimular la permanencia en el mercado de trabajo más allá de la edad legal de retiro, estableciendo el incremento del 2% de la pensión por cada año cotizado después de los 65 años y la subida del 3% para los trabajadores con carreras de cotización de 40 y más años. Sin embargo, estas mejoras adicionales en la pensión no pueden superar el tope máximo de cotización. A todo ello hay que añadir que el sistema de jubilación gradual y flexible permite la exoneración de las cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores de 65 años y más que acrediten haber desarrollado un periodo de cotización de 35 años mínimo.

Por su parte, el ámbito de aplicación de la **Ley 43/2006 de 29 de diciembre para la mejora del Crecimiento y el empleo**, afecta a los trabajadores de más edad de 45 años, al incentivar la contratación indefinida de éstos mediante la concesión de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social a los empleadores. De igual modo, el programa de fomento del empleo que se deriva de esta ley extiende las bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido a la contratación de trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años. La aplicación de estas deducciones constituye un incentivo importante para la extensión de la vida activa, pues supone la exención del 50% de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social desde el momento en que se lleva a cabo, y el incremento de ésta en un 10% anual hasta alcanzar el 100%.

Así mismo, esta Ley establece algunas disposiciones legales destinadas a incentivar mediante bonificaciones la transformación de los contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación en indefinidos. Esta última tipología de contrato tiene por objeto la contratación de trabajadores desempleados en sustitución de trabajadores que anticipan su edad ordinaria de jubilación de 65 a 64 años. La existencia de esta posibilidad, aun cuando supone la incorporación de nuevos efectivos de trabajadores al mercado laboral, se encuentra en la línea contraria a la de la prolongación de la vida laboral, evidenciando la existencia de políticas contradictorias que incentivan y, a su vez, dificultan la prolongación de la vida activa.

Más recientemente, las reformas normativas llevadas a cabo en España han tenido que dar respuesta a los efectos de la actual crisis económica, siendo especialmente relevantes las medidas legales que repercuten en el mercado de trabajo, en general, y las que lo hacen en la población trabajadora mayor, en particular. En este contexto cabe situar la promulgación del **Real Decreto-ley de medidas urgentes**

**para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de personas desempleadas** (Real Decreto-ley 2/2009), que recoge entre sus contenidos medidas destinadas a evitar el abandono prematuro del mercado laboral de los trabajadores con edades avanzadas, que son, por otra parte, los que se ven afectados en mayor medida por una coyuntura económica desfavorable. Así mismo, como ya hemos apuntado en materia de Seguridad Social, el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994 y modificado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (que desarrolla el Acuerdo alcanzado por el Gobierno y los agentes sociales en julio de 2006), y posteriormente, la **Ley 27/2011 sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social**, de 1 de agosto, cuya pretensión es contribuir a reforzar la sostenibilidad económica del sistema, y supone pasar de un sistema de jubilación imperativa a otro de jubilación flexible; y finalmente, el **Real Decreto-ley 5/2013**, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

La reforma de la Seguridad Social que entró en vigor el 1 de enero de 2013 y se aplicará de forma paulatina en un período transitorio de 15 años, culminará en 2027, pretende preservar nuestro sistema público de pensiones como un sistema solidario, de reparto y prestación definida según cotización. Sus principales características son: 1) La progresividad, porque proyecta durante 15 años (período 2013 a 2027) el paso de la jubilación de los 65 a los 67 años; y, 2) La flexibilidad, porque la edad de jubilación se sitúa entre los 61 y 67 años, dependiendo del período de cotización y el tipo de jubilación, e incluso con carácter voluntario se puede alargar la edad de jubilación. Además, se introduce un nuevo supuesto para compaginar una pensión de jubilación parcial con la realización de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia cotizando, además, a la Seguridad Social en un porcentaje inferior al ordinario

En esta línea, se precisan actuaciones específicas para prevenir y, en su caso, paliar, los impactos negativos que pueden afectar más directamente a la fuerza laboral de mayor edad, lo que constituye uno de los objetivos esenciales de la aplicación de esta norma. Así, se modifica el régimen jurídico del convenio especial de la Seguridad Social que se suscribe en determinados expedientes de regulación de empleo (ERE) para que, desde el momento en el que se produce el cese de la actividad, las cotizaciones continúen realizándose hasta que el trabajador cumpla los 65 años. En cuanto a la financiación de las cotizaciones se establece la edad de 61 años como divisoria entre el momento a partir del cual aquéllas son asumidas por los trabajadores y dejan de serlo por los empresarios. Con estas medidas, pues, se pretende impulsar el empleo de los trabajadores que sean objeto de planes de prejubilación, así como hacer posible la compatibilidad de las situaciones en la que los trabajadores se encuentran afectados por expedientes de regulación de empleo,

con la realización de actividades que coticen a la Seguridad Social por parte de éstos.

Por otra parte, el análisis de los Presupuestos Generales del Estado aprobados durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2009 puede resultar de interés a la hora de identificar medidas concretas ejecutadas bajo financiación pública. En este espacio temporal cabe destacar las reducciones de cuotas para el mantenimiento del empleo que establecen los Presupuestos Generales del Estado del año 2007 (Ley 43/2006 de 28 de diciembre, BOE, 2006). Esto supone una disminución de las aportaciones empresariales a la Seguridad Social cuando se contratan, con carácter indefinido, trabajadores de más edad con una antigüedad superior a 4 o más años en la empresa.

Así mismo, la **Ley de Presupuestos generales del Estado** del año 2009 (Ley 2/2008 de 23 de diciembre, BOE 2007) incluye medidas relacionadas con la prolongación de la vida activa en la misma dirección. Entre estas medidas, destaca la ampliación de las bonificaciones que actualmente benefician al grupo de 60 a 64 años y al colectivo de trabajadores de 59 y más años, con la finalidad de fomentar su mantenimiento en el empleo, así como la minoración de las cuotas de cotización a cargo del empresario hasta un 40%. Para este ejercicio se incrementan, además, las reducciones en la contribución tributaria a través del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas para los trabajadores de más edad de 65 años que prolongan su vida laboral.

Además, puede hacerse referencia a la **Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo** (2007-2012), aprobada en el año 2007. Impulsada por el Gobierno, y consensuada con los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, recoge las líneas de la Estrategia Europea, siendo su objetivo mejorar los niveles de seguridad y salud en el trabajo a través de la reducción de la siniestralidad laboral y el establecimiento de medidas destinadas a colectivos específicos como la población trabajadora mayor. De esta manera, se vincula la mejora de las condiciones laborales con el incentivo a la permanencia en el mercado laboral de las personas de más edad.

En este mismo sentido, hay que señalar las medidas legales que inciden en el colectivo de personas que se encuentran bajo el régimen especial de trabajadores autónomos o por cuenta propia, cuya regulación se materializa en la **Ley del Estatuto del trabajo autónomo** (Ley 20/2007 de 11 julio, BOE 2007). A lo largo de los últimos años se han llevado a cabo algunas iniciativas destinadas a fomentar una participación más activa o duradera en el mercado de trabajo, que han propiciado la extensión de los periodos de cotización y que, como cita textualmente la ley, *tienden a favorecer la convergencia del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos con el Régimen General*. Siguiendo esta línea, se

establecen determinaciones orientadas a la promoción de políticas que incentiven el ejercicio de la actividad profesional una vez superada la edad legal de jubilación. Sin embargo, este objetivo no presenta concreciones a modo de medidas específicas de prolongación de la vida laboral, quedando éstas abiertas a posteriores desarrollos reglamentarios.

En cualquier caso, sí cabe mencionar el hecho de que las disposiciones legales de esta ley se centran fundamentalmente en la ampliación de la protección del trabajador autónomo bajo el principio de contributividad. Consecuentemente, y aunque esta ley reafirma la necesidad de reforzar la protección de los trabajadores, así como la equiparación entre los distintos tipos de regímenes, al garantizar a trabajadores cuya actividad profesional esté relacionada con actividades tóxicas, penosas y peligrosas, la posibilidad de llevar a efecto las jubilaciones anticipadas, y con esta misma perspectiva, plantea el análisis sobre la necesidad de incentivar el cese anticipado de trabajadores autónomos en determinados sectores de actividad, no obvia el principio de contributividad. En este sentido, habría que señalar, no sólo para el caso de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sino para el conjunto total de trabajadores, que la contributividad no puede interpretarse sólo para favorecer las trayectorias profesionales de los empleos más estables, sin considerar los elevados niveles de desempleo, temporalidad y subempleo que conforman la realidad actual del mercado laboral, o sin atender al histórico protagonismo de la economía sumergida.

En relación con los trabajadores autónomos, se debe señalar que es precisamente este colectivo los que en mayor medida están optando por seguir en activo cobrando parte de su pensión. Así, entre las últimas novedades aprobadas este año en el sistema de pensiones están los incentivos a la jubilación activa o demorada, que permite a aquellos trabajadores con carreras de cotización más largas (el beneficiario tiene que tener derecho al 100% de su pensión) seguir trabajando una vez que ha cumplido la edad legal a la que debe retirarse y, a la vez que su sueldo, cobrar el 50% de su prestación de jubilación. Esto es, seguir trabajando recibiendo su salario completo más la mitad de su pensión, aunque quienes optan por esta posibilidad no generan más pensión con su trabajo realizado más allá de la edad de jubilación, ya que dejan de cotizar por contingencias comunes. La medida esta disponible desde marzo de 2013 y a 1 de septiembre pasado la Seguridad Social tenía contabilizados 5.629 jubilados que se han acogido a esta fórmula, de los que más del 83% son autónomos. Esto representa alrededor del 10% de todos los que optaban al retiro. El hecho de que la mayoría sean trabajadores por cuenta propia refleja la situación del colectivo, donde la mayoría ha cotizado históricamente el mínimo permitido, lo que en el momento de su jubilación repercute en las bajas cuantías de sus pensiones. Además, tienen carreras más cortas de cotización. De todas las pensiones vigentes de autónomos, solo el 38,3% ha cotizado más de 35 años; frente al 71,5% de los asalariados. Si bien, esta situación histórica de los

autónomos también está cambiando, ya que entre las nuevas altas de jubilación de estos trabajadores, los que han cotizado más de 35 años se elevan al 52% (Cinco Días, 9 de diciembre de 2013)

En cuanto a los efectos de las reformas políticas y normativas destinadas a la prolongación de la vida activa, hay que indicar que todas las medidas expuestas, de manera consensuada y no muy coordinada, persiguen aumentar la participación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral y retrasar su edad media de jubilación en España. Como señala Jiménez-Martín (2012) el imparable proceso de envejecimiento de la población española ha convertido la propuesta de trabajar más y hasta edades más avanzadas en una necesidad para el mantenimiento del pacto intergeneracional implícito en el sistema de pensiones, con la que la mayoría de los países de la OCDE están comprometidos en el doble proceso de desalentar al máximo posible el abandono temprano del mercado de trabajo y de flexibilizar las disposiciones de jubilación (de modo que la jubilación anticipada siga siendo posible para aquellos trabajadores cuyas circunstancias -salud, esperanza de vida, etc.- así lo aconsejen). Según el informe de 2004 de la OCDE sobre *Envejecimiento y políticas de empleo en España*, la implantación de la jubilación flexible ha contribuido a incentivar la continuidad en el trabajo de las personas con edades avanzadas. En cualquier caso, los ambiciosos objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa para la UE todavía distan de su cumplimiento, especialmente en lo que respecta a mujeres, puesto que persiguen alcanzar una tasa de actividad media del 50% para los mayores de 55 años e incrementar la edad media efectiva de jubilación hasta los 65 años, a lo que hay que añadir que el horizonte fijado era el año 2010. Esto plantea, por un lado, la necesidad de revisar los objetivos estratégicos que se establecen desde las instituciones europeas, y, por otro, relativizar el éxito de los avances experimentados por la evolución de los indicadores anteriormente expuestos, máxime cuando no se precisa que se entiende por éxito en la aplicación de una política (sobre ello, nos posicionaremos más adelante).

Los datos del tercer trimestre de 2011, indican que la tasa de empleo del colectivo 55-64 es sólo del 44,7% (53,6 y 36,2% para hombres y mujeres respectivamente), y si se atiende a la evolución de estos indicadores 2001-2012 en relación con la edad media de jubilación en España, se comprueba que se ha retrasado 3,6 años (aumenta de 60,3 años en el 2001 a 63,9 en el 2012 según datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Si profundizamos en estos datos, hay que destacar que sólo entre enero y agosto de 2013 se ha acelerado este retraso de la edad real de jubilación hasta los 64,2 años, tras incrementarse en tres décimas solo en lo que va de año. Esto supone, además, superar, por primera vez, la barrera de los 64 años. En el Régimen General, al que pertenecen ocho de cada diez cotizantes, la edad media de jubilación se ha retrasado aún con más intensidad en el presente ejercicio, pasando de 63,5 en 2012 a 63,9 años en agosto pasado. Esta nueva edad real de retiro (64,2 años) confirma el perfil ascendente de los últimos años al que se

añade el efecto en vigor de la nueva edad de jubilación que entró en vigor el 1 de enero retrasando paulatinamente la edad legal de jubilación de los 65 años a los 67 en el año 2027. De esta forma, los nuevos jubilados de 2013, si tienen menos de 35 años y tres meses cotizados, se están ya jubilando a los 65 años y un mes.

Además, no se puede obviar, que en marzo de este mismo año, 2013, también entró en vigor una nueva normativa más restrictiva del acceso a las jubilaciones anticipada y parcial. Esta última modalidad, que es la más costosa para la Seguridad Social, porque no tiene coeficientes penalizadores en el momento de cobrar la prestación a partir de los 65 años, ha perdido peso notablemente. Así, en 2012 estas jubilaciones eran el 9,69% del total y en la actualidad se han rebajado al 6%. Y, en general, la jubilación anticipada antes de los 65 años y un mes ha pasado de ser el 42,2% el pasado año al 37% en la actualidad. De esta forma, el peso de este tipo de retiro también baja del 40% por primera vez. Menos impacto, de momento, están teniendo los incentivos al retraso de la edad de jubilación. Desde 2008 todas las medidas adoptadas para ello no han logrado incrementar el porcentaje de trabajadores que sigue en activo tras cumplir la edad de jubilación, que está estancado en el entorno del 10%.

Por tanto, podría afirmarse que la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores con edades avanzadas se ha prolongado en los últimos años. Queda por resolver si esta evolución está motivada fundamentalmente por la introducción de las reformas legislativas o bien si son otros factores los que han favorecido la tendencia señalada, así como cuáles serán los efectos de la etapa recesiva más reciente sobre la situación laboral de los trabajadores de edad avanzada. De esta manera, podemos concluir que las principales medidas puestas en marcha para fomentar la prolongación de la vida laboral y frenar la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad desde el ámbito estatal, están enmarcadas en el sistema de Seguridad Social a través de los mecanismos que afectan al sistema de pensiones: requisitos para acceder a la jubilación, regulación legal de las modalidades de jubilación anticipada, flexible o parcial, mecanismos de cálculo de pensiones, penalizaciones o incentivos en función de los años cotizados, etc.; siendo más limitadas, y menos efectivas, las actuaciones orientadas a incidir en el mercado de trabajo a través de las políticas activas de empleo, por medio de subvenciones a la contratación, programas formativos y de orientación profesional, siendo éstas precisamente más aceptadas por la población trabajadora.

Así mismo, dentro del debate sobre estrategias para la prolongación de la vida laboral, surgen posiciones que señalan determinados elementos en el marco normativo español que pueden llegar a obstaculizar el desarrollo óptimo de dichas estrategias. En concreto, se señala que el sistema de prestaciones por desempleo en España podría constituir un obstáculo o desincentivo para las personas de avanzada edad que se plantean la opción de alargar su vida profesional, dado que



son susceptibles de cumplir una “función puente” entre la percepción de dicha prestación por desempleo y la de jubilación. Frente a ello, como ya se ha comentado anteriormente en la descripción de contenidos de la Ley 45/2002, se propone la posibilidad de compatibilizar la condición de beneficiario de una prestación por desempleo con el ejercicio de un trabajo remunerado, bajo ciertas condiciones.

En esta línea, también se afirma que la mejora de las prestaciones destinadas a la jubilación anticipada puede constituir un estímulo contrario al que persiguen las estrategias de fomento de la prolongación de la vida activa. Esta situación viene dada en la Ley de medidas en materia de Seguridad Social, que determina la concesión de mayores cuantías a los trabajadores que han causado derecho a pensión de jubilación anticipada con anterioridad al año 2002. Así mismo, las disposiciones que se ocupan de regular los coeficientes reductores de la edad de jubilación contemplan la realización de los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero; sin embargo, resulta significativo que la materialización de los contenidos de estos ajustes no haya sido objeto de regulación hasta muy recientemente, dado que las disposiciones se limitaban a reseñar su necesidad sin abordar mayores concreciones de carácter normativo, o recomendaciones no vinculantes en ese sentido.

Los resultados de esta reforma en relación con la jubilación anticipada ha representando en estos últimos años, según Jiménez-Martín (2012), entre un máximo del 50% (2004) y un mínimo del 40,2% (2010) del total de jubilaciones. En el último decenio destacan la caída del número de jubilaciones a los 60 (cada vez hay menos individuos con derecho a la jubilación a los 60 y más con derecho a partir de los 61) y el aumento de las jubilaciones parciales (11-12% de todas las jubilaciones y 26% de las anticipadas en 2010). La edad media de las jubilaciones en 2010 se sitúa aproximadamente en 63,4 años, aunque la edad efectiva de salida del mercado de trabajo (descontando la obligada estancia previa en el desempleo) se sitúa entre 61 y 62 años. Otro aspecto importante es el volumen de prejubilados, aproximado por el número de prestaciones para individuos de más de 52 años, que ha pasado de 166,5 mil en 2006 a 213,8 mil en 2009 y 260,0 mil en 2010. Un simple cálculo nos daría un mínimo de entre 25 y 30 mil individuos que se jubilarán anticipadamente a los 60-61 desde este programa cada año, de los cuales aproximadamente un 20-25 por ciento sólo accederán a la pensión mínima.

De este modo, y dada su importancia en esta tesis, destacaremos algunos de los planteamientos que Jiménez-Martín (2012) desarrolla. Según este autor, los estudios realizados hasta la fecha sobre los efectos de la reforma apuntan a que las principales modificaciones (cambio de la edad normal de retiro, aumento del número de años en la base reguladora) mejorarán a medio plazo la sostenibilidad del sistema público de pensiones, reduciendo el gasto esperado en pensiones (y en



consecuencia el déficit previsto) entre 2 y 4 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, considera que no se le ha prestado la atención suficiente a la configuración de la jubilación anticipada y su engarce con el mercado de trabajo. En particular, el proyecto de reforma contempla esa posibilidad a tres edades: 61, 63 y 65 años<sup>122</sup>, continuando, además, vigente el programa de jubilación parcial y jubilación flexible algo endurecidos. De esta manera, parece probable que esta configuración de la jubilación anticipada, tendrá notables efectos sobre la tasa y la probabilidad de salida a cada edad, creando nuevos picos de salida. Por ello, Jiménez-Martín (2012) propone una serie de modificaciones de la reforma, que sin afectar al núcleo de la misma, contribuirían a la mejora de la jubilación anticipada en España y su engarce con el mercado de trabajo. Éstas son:

### 1. Jubilación Anticipada

- Eliminar todas las restricciones a la jubilación anticipada, permitiendo el acceso libre a la misma tanto desde el empleo como desde una situación de desempleo. A la vez, homogeneizar la edad mínima de jubilación anticipada en una sola, probablemente 63 años. No tiene sentido mantener dos edades de jubilación anticipada, una para parados y otra para el resto, ya que puede inducir comportamientos estratégicos. La actual restricción de que sólo se pueden jubilar anticipadamente, a los 61, los parados (con al menos 33 años cotizados) con bases reguladoras medias o altas genera comportamientos estratégicos en edades críticas del sistema. Por ejemplo, una estrategia bastante generalizada, a la que anteriormente nos hemos referido “función puente”, es la de permanecer dos años percibiendo el subsidio de desempleo (acompañado de una probable indemnización de despido), sin buscar activamente, mientras que, por convenio con la Seguridad Social, se contribuye por la base previa a la

---

<sup>122</sup> Las modalidades y condiciones de jubilación son:

- (61 años): Se permite la jubilación a los 61 debida al cese por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador y con las siguientes condiciones: tener cumplidos los 61 años de edad, permanecer 6 meses en desempleo, acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 33 años (incluido el servicio militar o la prestación civil sustitutoria), o alternativamente el cese por crisis o cierre de negocio. La cuantía viene determinada por una penalización adicional de 1,875% por trimestre avanzado a 67;
- (63 años): Se introduce la jubilación voluntaria a los 63 sujeta a las siguientes restricciones: tener 33 años cotizados (incluido el servicio militar o la prestación civil sustitutoria) y que el importe resultante sea superior al 125 de la pensión media (un claro elemento de discriminación para los individuos de bajos salarios o caracterizados por carreras discontinuas). La cuantía viene determinada por una penalización adicional de 1,875% por trimestre avanzado a 67; y,
- (65 años): Se introduce una modalidad de jubilación anticipada sin penalización, pero restringida a aquellos que hayan contribuido al sistema al menos 38,5 años al cumplir 65.

pensión, evitando así dos años de penalizaciones por la edad. Otra justificación es la discriminación hacia la mujer, ya que muchas, sobre todo aquellas con responsabilidades familiares, no acumulan 33 años cotizados al llegar a la edad de jubilación anticipada. En consecuencia, en caso de mantenerse el requisito de 33 años cotizados para acceder a la jubilación anticipada, éste debería ser menor para el colectivo de mujeres que han tenido importantes responsabilidades familiares. Con esta última medida además, se estaría planificando la acción pública desde una perspectiva de género.

- Una vez escogida una edad mínima de jubilación, imponer una penalización actuarialmente justa por cada año entre la mínima edad de jubilación y la edad normal, que podrían establecerse, aunque no necesariamente, en 63 y 67 años, respectivamente. Dicha penalización se reducirá en 0,2 por ciento por cada año cotizado en exceso del mínimo requerido para no tener penalización por cotización insuficiente (37,5 años tras la reforma). Una penalización es actuarialmente justa si el valor descontado de lo que se deja de cobrar a causa de la penalización es igual a lo que se cobra de más por el hecho de avanzar la jubilación respecto a la edad normal. Dicho cálculo depende de dos factores: la probabilidad de supervivencia y la tasa de preferencia por el presente.
- Separar la decisión de cobro de la pensión de la decisión de dejar de trabajar, con una prueba o test de ingresos pequeño o nulo (en todo caso nulo para los que superen la edad de retiro normal). El test de ingresos es el tipo impositivo al que se penaliza la pensión en caso de trabajar. En España, la incompatibilidad (en general) pensión-rentas de trabajo implica un test de ingresos del cien por cien. En otros países el test de ingresos es sustancialmente menor (por ejemplo, 8 Estados Unidos) o inexistente (Reino Unido). En caso de jubilación anticipada, las cotizaciones posteriores se podrían utilizar para compensar las penalizaciones previas.
- Eliminar el programa de jubilación parcial, que ofrece prestaciones relativamente más generosas que la media para sólo una fracción de los trabajadores. El acceso al programa de jubilación parcial sólo se produce, por lo general, en empresas de tamaño medio o grande sujetas a convenios colectivos importantes, mientras que el acceso en otros sectores y en empresas de tamaño pequeño es muy limitado.

## 2. Extensión de carreras laborales

El actual premio a la extensión de carreras contributivas se ha mostrado claramente insuficiente. El incentivo a posponer la jubilación ha de ser cercano, incluso ligeramente superior, a la penalización por renunciar a un año de pensión. A este

respecto se propone: a) aumentar el premio a la extensión de carreras desde los 67 a los 70, desde los actuales 2-3% a, al menos, 6-7% (acercándose a la compensación actuarialmente justa), pudiendo considerarse incrementarlo en función del número de años cotizados; y, b) Compatibilizar el recibo de la pensión con el trabajo con un test de ingresos estrictamente nulo en este caso.

### 3. Prejubilación

Uno de los mayores problemas de la economía española en un futuro cercano será la falta de mano de obra, por lo tanto prejubilación una fracción importante de la fuerza de trabajo mayor de 50 años no es una buena estrategia a medio plazo. Ciertamente, la ampliación del número de años en la base reguladora (a 25 años) beneficia a los trabajadores en edad avanzada, ya que les provee con un cierto aseguramiento ante la pérdida de derechos de pensión derivada de un prolongado periodo de desempleo, lo que es posible que les motive a mejorar sus estrategias e intensidad de búsqueda.

Además de políticas contundentes contra los planes de prejubilación masivos y de incentivos a la contratación de trabajadores en edad avanzada, en el marco de una reforma conjunta de la jubilación anticipada y las prestaciones por desempleo (tal y como se ilustra, por ejemplo, en García-Pérez y Sánchez-Martín, 2010b), convendría: a) desarrollar un programa de garantía de la base reguladora (previa) en caso de aceptar ofertas de trabajo a tiempo parcial o temporales, con salarios inferiores a los que se venían percibiendo en empleos anteriores; b) diseñar incentivos específicos a la búsqueda de empleo por parte de los desempleados en edad avanzada; y, c) trasladar, en la medida de lo posible, los costes de las prejubilaciones a las empresas responsables de las mismas.

Para concluir se debe insistir en que cualquier reforma de un sistema de pensiones de reparto ha de ser necesariamente complementada con un buen diseño y funcionamiento del mercado de trabajo. De esta manera, se debe garantizar un buen sistema de contratación, una buena negociación colectiva y una buena política de prestaciones contributivas y no contributivas, que faciliten el acceso, la participación y la permanencia en el mismo. Así mismo no hay que olvidar, la implementación de una buena política de conciliación de la vida personal y laboral y de fomento de la natalidad, ya que una “buena” demografía es la piedra angular de un buen sistema de reparto (Jiménez-Martín, 2012). Esta idea está estrechamente vinculada con el argumento defendido en esta investigación, el *fomento de las condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo* como condición necesaria para la implementación de medidas dirigidas a prolongar la vida laboral. De nuevo queda patente nuestra hipótesis sobre la consideración de que no todas las actividades laborales reúnen las condiciones necesarias y propicias que permitan

optar por su continuidad en edades avanzadas, máxime cuando dicha estrategia alude al incremento de la formación y mejora de las condiciones y calidad del trabajo, características asociadas sólo a determinadas actividades laborales.

En la actualidad, como ya hemos mencionado, la globalización y las nuevas tecnologías han dado lugar a nuevas demandas de empleo y nuevas formas de organización del trabajo que requieren de formación y aprendizaje continuos y, que han originado la diversificación e individualización en las condiciones de trabajo. Unido a ello, se observa la extensión de políticas de flexibilización del mercado de trabajo, que conllevan temporalidad e inestabilidad laboral y poca garantía de seguridad y derechos laborales. Por ello, un paso previo a la reforma del sistema de pensiones sería la optimización de las condiciones y relaciones de trabajo.

#### 5.1.2.2. ACTUACIONES EN ANDALUCÍA QUE INCIDEN EN LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

En Andalucía, las competencias se restringen a las actuaciones orientadas a incidir en el mercado de trabajo a través de **las políticas activas de empleo**, por medio de subvenciones a la contratación, programas formativos y de orientación profesional. A continuación, se analiza en qué medida las políticas activas de empleo gestionadas desde el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, están orientadas al colectivo de trabajadores de mayor edad distinguiendo tres líneas<sup>123</sup> fundamentales de actuación: formación, fomento del empleo y orientación profesional.

En cuanto a la **formación**, en Andalucía, hasta la entrada en vigor del Decreto 335/2009 de 22 de septiembre, el modelo de formación profesional existente separaba la formación profesional ocupacional dirigida a desempleados de la

---

<sup>123</sup> Se consideran estas tres líneas para estructurar las medidas no en función de las competencias de las diferentes Direcciones Generales del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), sino en función de las vías de intervención con las que se puede incidir en los aspectos objeto de análisis: formación, orientación y fomento del empleo.

formación continua dirigida a ocupados. Las normativas que han regulado los programas de formación ocupacional, carecían de programas específicos para el colectivo de trabajadores de mayor edad. Éstos no han sido considerados de forma expresa como colectivo de atención prioritaria, tan solo de forma indirecta en el “Programa de FPO dirigido a personas con discapacidades y otros colectivos con una especial dificultad de inserción laboral”.

Por su parte, los planes de formación continua se estructuran a través de Contratos Programa<sup>124</sup>, y tienen como finalidad tanto la mejora de las competencias y cualificaciones como la actualización y especialización profesional de los trabajadores ocupados, cualquiera que sea el sector o rama de actividad en que el trabajador presta sus servicios. Además, el Fondo Social Europeo interviene en la financiación de los planes formativos en los que participen trabajadores de más edad de 45 años y trabajadores no cualificados, cualquiera que sea el tamaño de las empresas en que presten sus servicios.

Con la entrada en vigor del Decreto 335/2009, se advierten cambios en la orientación de la formación que pueden tener incidencia en la formación de los trabajadores de mayor edad en Andalucía. El más destacable es la superación de la tradicional separación entre la formación profesional ocupacional y la formación continua, pasando a considerarse Formación Profesional para el Empleo. Por otro lado, si bien de forma explícita, no se establecen medidas orientadas al colectivo de mayores para facilitar su adaptación continua al mercado de trabajo, sí se aprecian varios aspectos que pueden incidir en la prolongación de la vida activa: en primer lugar, entre sus objetivos incluye de forma global un planteamiento impulsado en el VI Acuerdo de Concertación Social, como es el fomento de *“la formación a lo largo de la vida, promoviendo la adaptación permanente de la población activa a las cualificaciones, demandadas en el entorno laboral, mejorando su capacitación profesional y permitiéndoles su realización personal y familiar”*; y, en segundo lugar, en esta normativa, se establece el colectivo de mayores de 45 años como preferente a la hora de participar en los procesos formativos. Por tanto, se puede considerar que existe un marco legal que permite a los trabajadores y desempleados de mayor edad acceder a recursos formativos, aunque no esté explicitado que su objetivo y contenidos estén orientados a la facilitar la prolongación de su vida activa laboral.

Dentro del ámbito de **Fomento del empleo** destacan las ayudas que se conceden para incentivar la creación de empleo estable y la conversión de contratos de

---

<sup>124</sup> El objetivo de los Contratos Programa es la formación de trabajadores en competencias transversales y horizontales en varios sectores de la actividad económica y acciones formativas de interés general para un sector productivo concreto.

duración determinada en contratos indefinidos, recogidas en el Decreto 149/2005. Estas ayudas coexisten con las que ofrece la Administración Central que se concretan en bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social, surgidas de los objetivos fijados en el VI Acuerdo de Concertación Social. De estas medidas, sólo los incentivos a la contratación tienen incidencia en el colectivo de mayores, en la medida que considera colectivo preferente a los mayores de 45 años, tanto para la contratación como para la transformación de contratos en indefinidos.

Por último, el **Programa de Orientación Profesional** tiene como objetivo principal promover la inserción laboral de personas demandantes de empleo, prestándoles servicios de orientación profesional, y asesoramiento especializado y personalizado, que permitan mejorar su empleabilidad<sup>125</sup>. Una característica fundamental de este programa, que en Andalucía es ejecutado a través de la Red Andalucía Orienta, es la organización de las acciones de orientación a través de itinerarios personalizados de inserción (IPI)<sup>126</sup> que constituyen una posible vía de acceso: por un lado, al resto de programas de inserción laboral; y, por otro, al resto de recursos del SAE (cursos de formación para el empleo, Escuelas Taller, asesoramiento para el autoempleo, etc.). No obstante, este programa está fundamentalmente dirigido a desempleados, aunque las personas demandantes de empleo que no estén desempleadas, también pueden recibir servicios de orientación, pero no iniciar itinerarios personalizados de inserción.

Por tanto, no existen dentro de las políticas activas de empleo medidas concretas que tengan como objetivo al mantenimiento de los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo, estableciendo instrumentos que de forma global (incentivos, orientación y formación) favorezcan su empleabilidad y adaptabilidad a los continuos cambios del mercado de trabajo. Las actuaciones andaluzas están más enfocadas a fomentar la contratación de desempleados mayores de 45 años, y no tanto a prevenir el desempleo del colectivo de mayores, siendo éste último una de las principales causas de salida precoz del mercado laboral.

Una experiencia que definió los objetivos de forma clara y explícita, se materializó en el proyecto ***“Promoción del envejecimiento activo del mercado laboral***

---

<sup>125</sup> Las personas usuarias de este programa podrán ser demandantes de empleo inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como desempleadas, siendo objeto de atención preferente aquéllos que pertenezcan a alguno de los siguientes colectivos: desempleados de muy larga duración, jóvenes menores de 30 años, mujeres, discapacitados, personas en riesgo de exclusión, mayores de 45 años, minorías étnicas, inmigrantes con dificultades de acceso al mercado de trabajo.

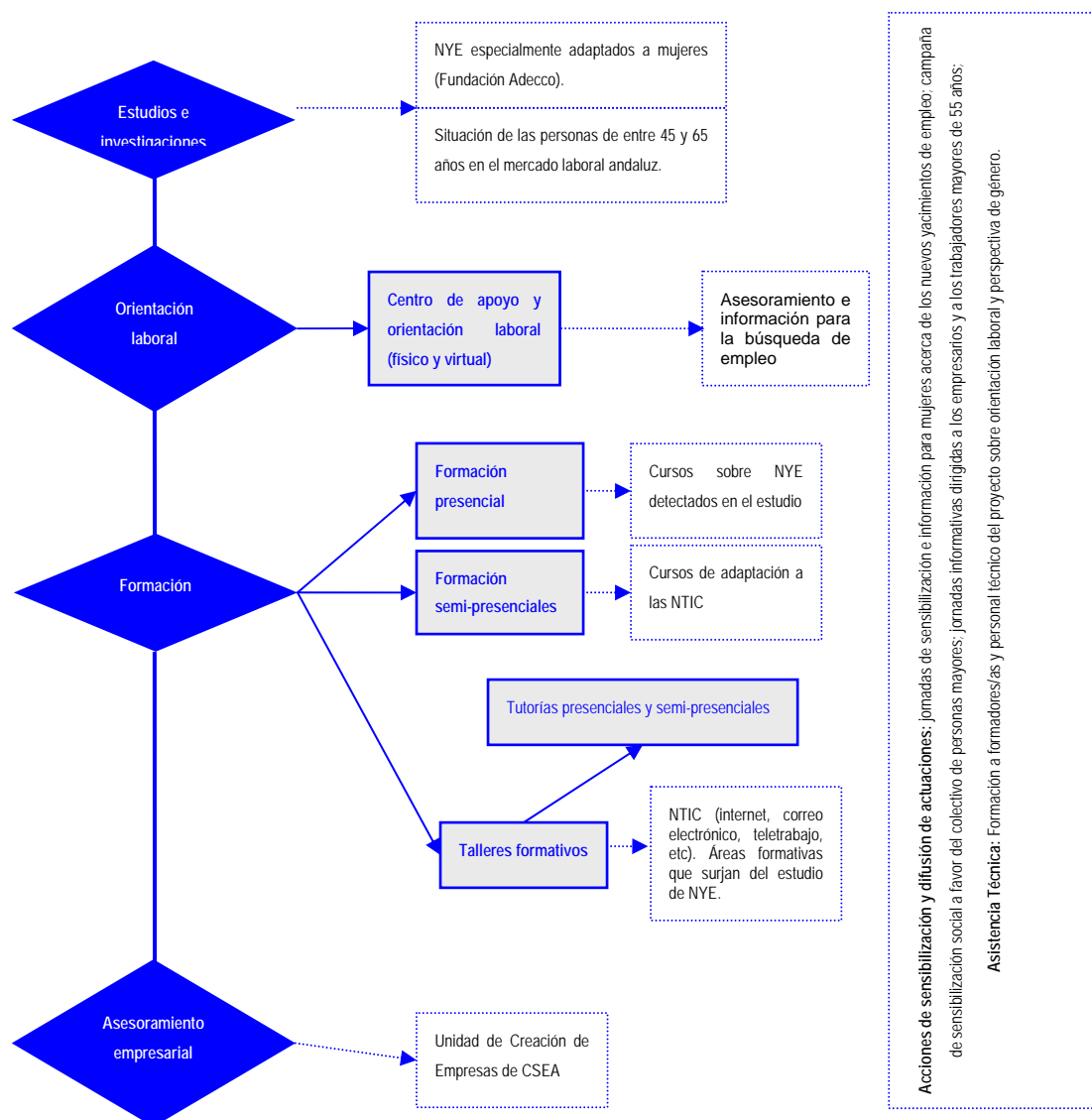
<sup>126</sup> En este sentido, un IPI puede definirse como un plan de trabajo en el que, paso a paso, y en función de las necesidades de cada desempleado, se define una secuencia concatenada de acciones a realizar por éste para la mejora de su empleabilidad.

**andaluz<sup>127</sup>”, ejecutado en el marco del programa Equal (2005-2007).** Éste tuvo su origen en la Estrategia Europea por el Empleo, orientada al logro del pleno empleo en Europa antes de 2010, y especialmente en la estrategia integrada a escala comunitaria de lucha contra la discriminación y exclusión social, centrándose en este caso en la población activa de más edad y en el empeño de prolongar su vida laboral mediante el envejecimiento activo. Esta iniciativa se enmarcaba entre las medidas implementadas para el cumplimiento de los objetivos marcados en las Cumbres de Estocolmo (2001) y de Barcelona (2002): *lograr para 2010 una tasa de empleo del 50% para estos trabajadores/as e incrementar en cinco años la media de edad de jubilación en la Unión Europea*. Ello venía propiciado por la constatación de una tendencia creciente a la anticipación de la edad de jubilación, así como por el elevado índice de desempleo entre las personas mayores, circunstancia que se acentúa aún más en las mujeres. Una característica básica de la iniciativa es la determinación del colectivo de atención (mayores de 55 años) y la estructuración integral del plan que contemplaba medidas de formación y orientación.

---

<sup>127</sup> El proyecto tuvo como ámbito de actuación la Comunidad Autónoma de Andalucía. Los socios ejecutores fueron: la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, La Unión General de Trabajadores de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Confederación de Empresarios de Andalucía; y los socios transnacionales: Austria, Alemania, Italia, Inglaterra y España.

**Esquema 3. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA “PROMOCIÓN DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO EN EL MERCADO DE TRABAJO ANDALUZ”.**



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional. Elaborado a partir del Mapa Directorio de Proyectos de Empleo (Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía 2005-2007).

El objetivo general de este proyecto era facilitar la permanencia voluntaria de los trabajadores mayores en la actividad y evitar la jubilación anticipada. Para ello, se utilizó un enfoque preventivo y dinámico estructurado alrededor de los siguientes objetivos específicos:



1. Anticipación a las tendencias de envejecimiento y empleo en el contexto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para desarrollar estrategias adecuadas para retener o reintegrar a estos trabajadores.
2. Promover cualificaciones más elevadas y adaptables en el trabajo y crear las condiciones necesarias para que todos puedan acceder al mercado laboral, mediante el desarrollo y experimentación de nuevas formas de impartir formación a los trabajadores y las trabajadoras mayores.
3. Sensibilizar sobre el potencial de los trabajadores de edad avanzada y cambiar las actitudes de los propios interesados y de sus empleadores. En el marco de este proyecto se creó un Servicio de Apoyo y Orientación Laboral, para facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de personas mayores de 45 años, mediante iniciativas innovadoras para promover el envejecimiento activo y elevar su tasa de empleo<sup>128</sup>.

Los resultados de este programa pueden ser de utilidad para el futuro diseño de medidas que de forma continua en el tiempo, aborden esta cuestión de forma integral. Ya algunos estudios realizados, como el Informe sobre “Innovación y Transferencia de Buenas Prácticas en los Proyectos Equal Andaluces 2005-2007” (SAE, 2008) apuntan en esta dirección, concretamente se plantea la transferencia vertical del “Centro de Apoyo y Orientación Laboral (CAOL)” a las políticas generales de empleo. Según este estudio, los parados mayores se han topado con el cambio de modelo en el que las cualificaciones, las nuevas tecnologías y las modernas pautas de flexibilidad chocan con su experiencia y formación. Éstas son algunas de las razones que justifican un tratamiento diferencial en cuanto a orientación laboral

---

<sup>128</sup> Para elaborar el proyecto se realizaron una serie de estudios acerca de los nuevos yacimientos de empleo y sobre la situación de las personas de entre 45 y 65 años en el mercado laboral andaluz. Se creó un Centro de Apoyo y Orientación Laboral (físico y virtual) para personas mayores de 45 años, desde el que se ofreció asesoramiento e información. Se realizaron acciones formativas y se desarrollaron talleres sobre nuevas tecnologías y los nuevos yacimientos de empleo (NYE) para trabajadores con riesgo de desempleo o desempleados mayores de 55 años. Durante la fase de formación, los beneficiarios estuvieron acompañados por tutores presenciales y semi-presenciales. Además, desde el proyecto se realizaron acciones para fomentar la creación de empresas en el ámbito de los NYE. Finalmente, y de manera transversal, se llevaron a cabo acciones de sensibilización y difusión de las actuaciones. Concretamente estas acciones consistieron en: 1) Jornadas de sensibilización e información para mujeres acerca de los nuevos yacimientos de empleo; 2) Campaña de sensibilización social a favor del colectivo de personas mayores y, en particular, de la problemática laboral de las mujeres; y, 3) Jornadas informativas dirigidas, por un lado, a los empresarios, para concienciarlos acerca de los valores específicos del colectivo de trabajadores mayores y de la necesidad de darles oportunidades para mantener sus empleos, y, por otro, a los trabajadores de más edad de 55 años, para sensibilizarlos acerca de las ventajas que conlleva un envejecimiento activo.

e inserción se refiere, por lo que deben establecerse dos premisas básicas: a) contar con un espacio diferenciado al objeto de tratar los casos de desempleados mayores de 45 años; y, b) incorporar técnicos que presenten un perfil adecuado a las demandas y necesidades específicas del colectivo al que va a atender.

De igual modo, sería interesante trasladar no sólo la experiencia en el ámbito de la orientación, sino también en el resto de ámbitos tratados en este proyecto. Así, desde el ámbito formativo, se puede incidir en el diseño de cursos de formación profesional ocupacional y formación continua específicamente diseñados para el colectivo de población activa mayor de 55 años, con la finalidad de mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de los desempleados con un enfoque paliativo y la mejora continua de la adaptabilidad de los que siguen empleados con un enfoque preventivo. Para ello, serán de interés los resultados de los diagnósticos realizados para determinar concretamente las necesidades tanto de formación como de orientación de este colectivo, que como ya se ha destacado, presentan una serie de peculiaridades que justifican su atención de manera focalizada.

En definitiva, el envejecimiento tiene impacto en el mercado de trabajo, en el crecimiento económico, en los sistemas de protección social y en las finanzas públicas. Por ello, es relevante considerar otras variables como aquellas que determinan la mayor o menor suficiencia económica de determinados grupos sociodemográficos, los criterios de redistribución y adscripción de la riqueza y de acceso a determinados bienes esenciales tales como la sanidad, la vivienda o la cultura, a lo que habría que añadir aspectos como el papel jugado por las familias y los entornos sociales más próximos. De este modo, y como conclusión de lo señalado en este apartado, el llamado “reto” demográfico, plantea también otro tipo de retos, fundamentalmente retos que están directamente vinculados con las políticas de empleo, con el mercado de trabajo, con las políticas salariales, con la fiscalidad y con las políticas públicas de carácter social.

En consecuencia, es necesario proceder a una revisión de las políticas de envejecimiento y comprobar cómo se afrontan los desafíos provocados por otras tendencias (desequilibrios territoriales, patrones de enfermedad, nuevos papeles familiares, trabajo y actividad). Así mismo, habría que tener en consideración la política de inmigración, que aunque no evitan el proceso de envejecimiento, pueden mejorar los impactos económicos, jugando un papel importante como solución a las consecuencias del envejecimiento. Por último, se deben promover políticas de apoyo a la protección social y a la familia dado el peso que ésta tiene en la atención a los mayores, por lo que se requiere un apoyo decidido para evitar que se perjudique a la familia como institución y de manera específica a las mujeres.

## **BLOQUE IV.**

## **RESULTADOS**



## **CAPÍTULO 6.**

### **RACIONALIDAD Y COHERENCIA DE LAS ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**



## **CAPÍTULO 6.1.**

### **EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**





Cualquier actuación debe partir de un análisis riguroso de los problemas y necesidades existentes en un tiempo y espacio determinado. En este sentido, las medidas que se propongan para resolver los problemas y mejorar las necesidades, deben ser puestas en marcha a partir de una adecuada identificación de las variables que configuran el contexto de la intervención y en el marco de una correcta planificación. Para ello, es imprescindible la elaboración de un diagnóstico que contribuya al mejor conocimiento de la situación de partida y a marcar de forma operativa los objetivos previstos y los instrumentos que permitirán obtener los resultados para su cumplimiento. A partir de este proceso, la planificación ha de convertir las conexiones entre causas y efectos de la situación de partida, en relaciones entre fines y medios de la estrategia de actuación.

De forma paralela y complementaria, la evaluación conceptual o de diseño interviene para valorar el diseño de la actuación. Su carácter sistemático dirigido a mejorar las intervenciones públicas, la convierten en un elemento fundamental para incrementar su eficacia y eficiencia. En este sentido, este tipo de evaluación permite dotar a planificadores, gestores y responsables de políticas públicas de unas orientaciones que sirven de referencia para responder a las cuestiones básicas de qué, cómo y a qué coste se va a intervenir desde lo público. Además, ayuda a determinar la adecuación de los instrumentos definidos a las necesidades detectadas, así como sus posibilidades de éxito debido a que la información que facilita aumenta el conocimiento sobre la intervención. De este modo, se consigue un mayor grado de certidumbre acerca de la viabilidad en el logro de los objetivos propuestos. Esto contribuye, a su vez, a la mejora de la toma de decisiones en cuestiones como la puesta en marcha o no de la intervención (Cohen y Franco, 1993), su posible reprogramación y facilita su implementación. Por tanto, una planificación que pretenda dar respuesta a unos problemas o necesidades debe contar con una evaluación previa que sirva de base para emitir juicios sobre cómo abordar los problemas sobre los que se desea intervenir.

El análisis de las alternativas existentes y de otras actuaciones desarrolladas en otros ámbitos territoriales o en otros momentos temporales, constituyen elementos claves en el proceso de la planificación. De esta forma, se asegura la coincidencia entre los problemas detectados y los fines trazados, es decir, la racionalidad de la actuación y la adecuación entre los objetivos y los instrumentos o medidas adoptadas, esto es, su coherencia. Este proceso es, por tanto, un paso

crucial para la planificación, en la medida en que añade elementos que pueden ser esenciales para la correcta configuración de la intervención. Por tanto, contribuye a garantizar la credibilidad y la oportunidad de la actuación, consecuentemente, su aceptación social, y a promover el diseño de un sistema de seguimiento que determine sus resultados e impactos. Todo ello, nos lleva a considerar a ambos conceptos, planificación y evaluación, como dos elementos interrelacionados e inseparables como ya hemos apuntado. Una vez vistas estas consideraciones, la finalidad de este capítulo es la realización de un análisis de las medidas implementadas para prolongar la vida activa de los trabajadores de edad avanzada, desde el punto de vista de la racionalidad y la coherencia (evaluación conceptual o de diseño).

Las Disposiciones Generales del Real Decreto-ley 5/2013, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, señalan que: *“El incremento de la edad de jubilación, la prolongación de la vida activa y el incremento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad suponen elementos básicos para la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. Para ello, es recomendable vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, y favorecer la prolongación de la vida laboral, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo”*. A diferencia de otro tipo de actuaciones públicas, conviene matizar algunas cuestiones de gran relevancia para el objeto de investigación de esta tesis:

- a) La intervención propuesta tiene carácter de ley y, por tanto, es de obligado cumplimiento por parte de la población a la que va dirigida. En este sentido, no es una actuación dirigida a una población concreta con unas necesidades determinadas, la cual puede o no beneficiarse de ella tras cumplir unos determinados requisitos. Se trata de una medida legislativa de carácter laboral destinada al incremento de la población trabajadora de más edad en el mercado de trabajo a través de la modificación de la edad legal de jubilación (y la mayor restricción al acceso a los planes de jubilación anticipada) con el objetivo de adecuar y sostener el sistema de pensiones (problema o necesidad de naturaleza económica).
- b) Así mismo, se debe insistir en la idea de que este conjunto de medidas para prolongar la vida laboral de los trabajadores de más edad, configura una intervención de carácter eminentemente laboral que, peculiarmente se implementa para solucionar una problemática o necesidad de naturaleza económica-financiera en el ámbito competencial de la protección social, la adecuación y sostenimiento del sistema de pensiones. De este modo, nos

encontramos ante una planificación integral inserta en el marco de una política de carácter global, la política de envejecimiento activo, y vinculada a diversos ámbitos de actuación y competencias.

- c) Por otro lado, en España no ha existido previamente ninguna intervención cuyos objetivos fueran coincidentes. Todo lo contrario, ha habido planificaciones que han perseguido la reducción de la jornada laboral, el reparto del trabajo, el fomento de las jubilaciones anticipadas, y, al mismo tiempo, multitud de actuaciones para la inserción laboral de determinados colectivos (jóvenes, mujeres y mayores de 45 años). Todas ellas con la finalidad de reducir el desempleo. Por tanto, no tenemos referencias o antecedentes en este sentido, ni el ámbito legislativo ni en el de la planificación y la evaluación de políticas públicas a nivel nacional. Ello, nos obliga a tomar como referencia en la valoración de estas medidas, las experiencias de intervención de otros países en los que se han desarrollado este tipo de medidas que, a su vez, implica la adopción de una perspectiva amplia y comparada con la dificultad añadida de tratarse de situaciones de partida y realidades con rasgos claramente diferenciadores.

### **6.1.1. EVALUABILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**

De manera general, las actuaciones son elaboradas e implementadas para obtener unos resultados. Sin embargo, no hay una relación directa y unívoca entre la planificación diseñada y los efectos conseguidos con su implementación, puesto que su puesta en práctica, la forma de gestionarla, su control y seguimiento y la interferencia de factores externos, también influyen en los resultados y efectos finales. Una manera de asegurar que la programación realizada en torno a una actuación no tenga dificultades en su seguimiento y posterior evaluación, es la realización del análisis de evaluabilidad, pues, éste nos permite prever qué elementos pueden favorecer o, por el contrario, obstaculizar, los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones a desarrollar.

Aunque este tipo de análisis evaluativo tiene como objetivo garantizar, de manera previa o ex ante a la implementación de la actuación (esto es, durante la elaboración o diseño de la intervención), las posibilidades de su posterior seguimiento y evaluación; se ha de resaltar que en el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, dicho análisis no se ajusta, desde un punto de vista cronológico, con el momento de su realización. En este caso, no se cumple este requisito temporal, y ello conlleva la singularidad de realizar un análisis ex ante de una actuación no sólo aprobada, sino implementada (aunque muy recientemente). Por tanto, los resultados de nuestro análisis no servirán para valorar la idoneidad de poner en marcha esta iniciativa. Sin embargo, la oportunidad de su realización puede permitir reorientar y modificar las actuaciones en aras a mejorar sus resultados, sobre todo, porque se trata de medidas cuya implementación y aplicación está prevista a lo largo de un amplio periodo de tiempo de manera progresiva y sistemática, es decir, se hacen efectivas a medida que se desarrollan en el tiempo (en el medio y largo plazo), y afectan a la totalidad de la población trabajadora.

Para determinar la evaluabilidad de las estrategias para la prolongación de la vida laboral, hemos partido de un enfoque mixto que implica el análisis tanto de los objetivos formulados en su diseño (por lo que se examinan las relaciones causa-efecto establecidas), como aquellos objetivos no explicitados. Esta aproximación resulta más adecuada desde un punto de vista metodológico, puesto que la evaluación no debe excluir la valoración de los resultados de las estrategias, independiente de que se hayan previsto o no.

En este sentido, y desde el enfoque de la *evaluación centrada o con referencia a objetivos*, la evaluabilidad de estas medidas o estrategias depende, en gran medida, de la calidad de la planificación y programación. Y, en el caso que nos ocupa, se comprueba que las estrategias para la prolongación de la vida activa no han sido diseñadas siguiendo un modelo teórico de planificación; y, aunque los objetivos, de manera general, son claros y cuenta con un plan de ejecución detallado en el que se especifica la población objetivo a la que va dirigida la intervención (delimitada en torno a una edad cronológica prefijada y a unas características sociolaborales determinadas), no guardan una relación causal ni se corresponden con los problemas identificados. La planificación llevada a cabo en estas medidas, además de presentar deficiencias, puede dificultar la labor de seguimiento y, consecuentemente, la de evaluación, ya que durante su proceso, la lógica de “arriba a abajo” que guía las tareas de planificación y programación se invierte transformándose en una lógica de “abajo a arriba” (Enfoque Marco Lógico de planificación), y se pasa de los niveles mínimos de intervención a los objetivos específicos y generales que se persiguen con la ejecución de las medidas.

Por el contrario, el enfoque de *evaluación sin referencia a objetivos* persigue, fundamentalmente, conocer los resultados e impactos de las actuaciones, pero no necesariamente los deseados o previstos, sino cualquier tipo de resultado, efecto o impacto, previsto o no, deseado o no. De acuerdo con esta visión, la calidad de la planificación, la coherencia y la racionalidad de la programación, son aspectos que influyen en menor medida en su evaluabilidad. Sin embargo, e independientemente del enfoque elegido, un aspecto que condiciona, desde un principio, la posibilidad de evaluar una política, programa o medida, es la existencia de información en cantidad y calidad suficientes. Conocer con el mayor grado de exactitud posible qué es lo que se ha hecho o lo que se está haciendo, quién ha hecho qué y cómo, si la actuación se ejecuta conforme a su diseño, cuáles han sido los progresos y logros alcanzados, etc., son cuestiones decisivas en este proceso. Por ello, es necesario contar con un sistema de seguimiento<sup>129</sup> que permita recopilar toda la información que necesariamente ha de suministrarse para llevar a cabo la evaluación y, en su caso, la reprogramación de la intervención. Tal es su importancia, que la carencia o deficiencia del seguimiento se convierte en el principal obstáculo con el que se encuentra normalmente la evaluación, y no sólo por la ausencia de información sino por la especificidad, desagregación, organización, estructura y periodicidad que ésta debe tener.

En la normativa que regula la planificación de las estrategias para la prolongación de la vida activa, Real Decreto-ley 5/2013, no se recoge explícitamente, el diseño de un sistema de recogida de información que sirva como instrumento del seguimiento físico y financiero que será necesario para la posterior evaluación<sup>130</sup>. Sin embargo,

---

<sup>129</sup> El seguimiento consiste básicamente en la verificación periódica de lo que se está realizando, tanto en términos físicos como financieros. No se trata, en este caso, del control legal y financiero que se lleva a cabo, sino del seguimiento como herramienta que ha de permitir la posterior evaluación de la eficiencia y la eficacia de la intervención. Como ya hemos señalado, frente a la evaluación, cuyo objetivo es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención, el seguimiento informa aisladamente de cada uno de los elementos de la actuación; el seguimiento informa, la evaluación concluye.

<sup>130</sup> El seguimiento se puede realizar de forma cualitativa o cuantitativa mediante la formulación de indicadores, descriptores e informes periódicos y otros instrumentos. Los usados con mayor frecuencia son los indicadores, que son expresiones cualitativas o cuantitativas de la realidad objeto de estudio y constituyen una de las formas más relevantes de sistematizar información. Sin embargo, muestran sólo aspectos parciales de las variables que se pretenden medir, ningún indicador es completo ni perfecto. Consecuentemente, es necesario definir una "batería de indicadores" que recoja exhaustivamente los aspectos principales de la actuación y aporte una visión global de ésta. Debe tenerse en cuenta que un sistema de seguimiento puede ser ignorado por su complejidad o porque requiera mucho tiempo para su aplicación. Es importante, además, que el personal implicado en las tareas de seguimiento reciba una formación adecuada y específica sobre las tareas y técnicas relacionadas con el uso del sistema de seguimiento. Por otro lado, es necesario que estén informados de los desarrollos y modificaciones que afecten a los registros, por ejemplo, de los objetivos, de su estrategia, de la población a la que va dirigida la intervención, etc. (léase, reformas

se alude al seguimiento cuando se señala el objetivo perseguido con la publicación del *Libro Blanco 2012: Ayuda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* de la Comisión Europea, especificándose como sigue: *“orientar los instrumentos políticos de la Unión para que respalden los esfuerzos de los Estados miembros para la reforma de sus sistemas de pensiones, y proponer una serie de iniciativas que impulsen una mayor coordinación del seguimiento de los avances hacia objetivos comunes en el marco de la estrategia integrada y global Europa 2020”*. De este modo, se comprueba que el seguimiento al que se alude en el Real Decreto-ley es considerado como un instrumento de control a los Estados miembros para conseguir una mayor coordinación en el seguimiento de los logros que se han de obtener de cara al cumplimiento de los objetivos.

De la misma manera, se menciona (y se regula) el control legal que conlleva la certificación y acreditación de la situación laboral de las personas trabajadoras afectadas por estas medidas con la finalidad de evitar comportamientos fraudulentos. Así, queda recogido que: *“Mediante la modificación del artículo 229 se establece que la Entidad Gestora de la prestación por desempleo podrá exigir a los trabajadores que hayan sido despedidos en virtud de las letras c), d) y e) del apartado 1 del artículo 208, la acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente. No se trata en ningún caso de un requisito nuevo para acceder a la prestación por desempleo sino de un control posterior dirigido a evitar comportamientos fraudulentos”*. Esto nos lleva a afirmar que dicho control, que debería formar parte del sistema de seguimiento, está dirigido a garantizar el buen funcionamiento de las estrategias por parte de las personas afectadas, pero es insuficiente para garantizar de manera general el buen desarrollo y los resultados de las estrategias.

---

laborales, jurídicas, modificaciones normativas, etc.). Así mismo y con el fin de optimizar las funciones para las que se definen los indicadores, éstos deben satisfacer determinadas propiedades, que pueden evolucionar en el tiempo e incluso ser contradictorias, de ahí que se imponga la necesidad de su revisión periódica para que los indicadores mantengan todos sus atributos. Las cualidades que debe cumplir un buen indicador son: 1) pertinencia y relevancia, el indicador debe medir los elementos más significativos del Proyecto que estén directamente relacionados con lo que se quiere evaluar; 2) unicidad, debe utilizarse para medir un solo aspecto de la actuación que se quiere analizar; 3) exactitud y consistencia, los indicadores deben suministrar medidas exactas, proporcionando las mismas mediciones siempre que se use igual procedimiento de medición, independientemente de las personas que lo efectúen; 4) objetividad, cada indicador tiene que reflejar hechos y no impresiones subjetivas; 5) ser susceptibles de medición, la realidad sobre la que se quiere construir el indicador debe ser medible, siendo la expresión del indicador cuantitativa; 6) accesibilidad, el indicador debe basarse en datos fácilmente disponibles de forma que pueda obtenerse mediante un cálculo rápido y a un coste aceptable, tanto en términos monetarios como en recursos humanos y temporales necesarios para su elaboración; y, finalmente, 7) comparables, espacial y temporalmente, y fáciles de interpretar.

El seguimiento incluye una finalidad de control, pero no única y exclusivamente. Para poder realizar las tareas propias del seguimiento, se le debe asignar una serie de recursos (humanos, económicos, materiales y temporales), aspectos indispensables para la ejecución y gestión de la actuación. En el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, dichos recursos no han sido previstos en su normativa, siendo recomendable su incorporación en el diseño. Así mismo, no es conveniente que el seguimiento esté sólo dirigido a las acciones concretas que contempla la actuación, pues se obviaría la coherencia externa con los principios de la política de la que parte. De este modo, sería aconsejable la inclusión en el sistema de seguimiento de aspectos más generales relativos al funcionamiento global de la Política de Envejecimiento Activo, puesto que es el marco político que contextualiza las estrategias para la prolongación de la vida activa. Además, sería de gran utilidad que el diseño del sistema de seguimiento estuviera adaptado a los plazos temporales de ejecución y aplicación previstos, así como, a la estructura organizativa y competencial de los distintos organismos que intervienen en la ejecución y gestión de dichas estrategias.

De manera más concreta, podríamos señalar que la ausencia de referencias al proceso de seguimiento a aplicar en el desarrollo de las medidas para alargar la vida laboral, es una deficiencia de su diseño que puede dificultar el cumplimiento de dos funciones centrales: una, *descriptiva* (contar con un elemento de recogida de información para ilustrar la situación y evolución de la actuación); y, dos, *normativa* (tener parámetros de referencia para la evaluación del logro de los objetivos de una intervención). Por tanto, la carencia de un buen sistema de seguimiento obstaculiza el proceso de evaluación y, por tanto, la posible reprogramación de una actuación. Por su parte, el término *evaluación* es citado en dos ocasiones haciendo alusión a las orientaciones y a la recomendación número 12 contenidas en el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*. Así, comprobamos que la evaluación no está planificada en el diseño de las estrategias, aunque se utilicen los resultados de una precedente para justificar la implementación de las estrategias para prolongar la vida laboral.

Además de la calidad de la planificación, existen otros elementos que condicionan la evaluabilidad de una actuación como reflejan las conclusiones del estudio del IDR (1998) sobre *La capacidad de la Administración Regional andaluza para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del Programa Operativo de Andalucía*. Estos elementos están vinculados con: 1) *la organización*, inadecuada definición de competencias y responsabilidades, establecimiento ambiguo de objetivos, escasa coordinación, y discontinuidad y ausencia de transparencia en el flujo de información sobre recursos y resultados; 2) *los recursos humanos*, insuficiencia del número de personas para llevar a cabo las tareas de seguimiento y evaluación de las actuaciones, aspecto directamente relacionado con la organización interna, que se podría paliar, con una mejor distribución orgánica de los puestos de trabajo; 3) *los*



*conocimientos específicos en planificación y evaluación*, inadecuada formación en esta materia de los gestores, técnicos y decisores, que podrían resolverse a través de la impartición de cursos de formación, la creación de gabinetes especializados, elaboración de manuales de evaluación, etc.; 4) *la dotación de recursos* económicos, materiales y temporales, elementos determinantes de la viabilidad de la implantación de estos procesos; finalmente, 5) la existencia de *voluntad política* para la implantación del seguimiento y la evaluación, unido al *interés por estos procesos*.

En relación con estos elementos, habría que indicar que ninguno de ellos ha sido tenido en consideración en la normativa que regula las estrategias para la prolongación de la vida activa. En particular, los conocimientos en planificación y evaluación no quedan reflejados en el Real Decreto-ley ni en los documentos e informes sobre estas medidas que hemos consultado. Por su parte, en el planteamiento de nuestra investigación, hacíamos referencia a esta cuestión al señalar los factores que fomentan o, por el contrario, obstaculizan el desarrollo de los procesos de planificación y evaluación. En este sentido, se comprueba que las deficiencias detectadas en el diseño de las medidas para la prolongación de la vida activa podrían ser fácilmente solventadas, si existiera voluntad política e interés por estos procesos. De esta manera, también se conseguiría un resultado más satisfactorio del proceso planificador.

En consecuencia, se puede afirmar que la inclusión de contenidos de seguimiento y evaluación en la planificación y diseño de las actuaciones en materia de envejecimiento activo puede ser fomentada por diferentes factores, entre los que destacamos: el interés y la voluntad política, una cultura institucional sensible a la planificación y a la evaluación, la experiencia y conocimiento en esta materia, el desarrollo de procedimientos y metodologías de planificación y evaluación y la disponibilidad de recursos para su aplicación. Estos factores potencian el desarrollo de evaluaciones, así como la integración de la lógica evaluadora de forma transversal en todo el proceso de planificación, implementación, gestión y ejecución de actuaciones. Por el contrario, la falta de una institucionalización de la evaluación como objetivo de una gestión integral, la falta de interés y voluntad política, la inadecuada estructura organizativa, el deficiente conocimiento acerca de la evaluación y planificación, así como la insuficiencia de medios y recursos económicos, materiales y humanos para su aplicación, son factores que dificultan estos procesos (Guerrero, Vélez, y Cirera, 1998). En el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, consideramos que en su diseño no se han incluido contenidos evaluativos ni para su elaboración ni para su desarrollo, porque no se ha partido de un modelo de planificación como marco de referencia. Ello puede venir determinado, aunque no justificado, por una falta de interés y de voluntad política al tratarse de una directriz de obligado cumplimiento marcada desde la Comisión Europea.



Ciertamente, partir de un modelo de planificación permite establecer un análisis DAFO<sup>131</sup>, y a partir de éste aplicar un análisis CAME<sup>132</sup>, así como identificar los mecanismos para optimizar los recursos y anticiparse a los hechos futuros para tomar medidas que eviten consecuencias negativas. Seguir un modelo teórico de acción futura (de planificación) es determinar dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo, cuándo y en qué orden (delimitado en el tiempo y en el espacio, formulado en términos de objetivos medibles y verificables y cuantificados en términos de coste y resultados). De esta manera, la planificación se convierte en el primer momento de la gestión, que permite identificar, ordenar y armonizar (de manera participativa y concertada) el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar las metas, según la problemática y las oportunidades analizadas. Este proceso, no ha sido llevado a cabo en las estrategias para la prolongación de la vida activa, correspondiendo los poderes públicos garantizar una gestión que transforme los insumos en bienes y servicios contando con la participación de la población y actores implicados.

---

<sup>131</sup> La matriz DAFO (también llamada FODA) es el resultado concreto del análisis de la relación de factores que influyen en el éxito de una actuación, ordenados por prioridades y divididos en cuatro grupos: 1) Debilidades: son aspectos internos que limitan o reducen la capacidad de desarrollo efectivo de la estrategia de la actuación y deben, por tanto, ser controlados y superados; 2) Fortalezas: son capacidades, recursos, posiciones alcanzadas y, consecuentemente, ventajas internas de la actuación que deben y pueden servir para explotar oportunidades; 3) Amenazas: factores externos que pertenecen al entorno y que reducen la efectividad de iniciativas, incrementa riesgos y costes; y, 4) Oportunidades: circunstancias externas o del entorno que pueden suponer una ventaja competitiva para la actuación. Conocer estos factores, tenerlos identificados, ponderados y jerarquizados permitirá formular las estrategias mucho más racionalmente.

<sup>132</sup> A partir de la matriz DAFO se puede realizar el análisis CAME que consiste en determinar qué acciones se han de tomar para: a) Corregir las debilidades; b) Afrontar las amenazas; c) Mantener las fortalezas; y, d) Explotar las oportunidades.

### 6.1.2. RACIONALIDAD DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA

Con la aplicación de la evaluación conceptual o de diseño, como ya hemos apuntado, tratamos de verificar la idoneidad del diagnóstico realizado. Es decir, la correcta delimitación de la situación de partida, así como el adecuado planteamiento de los objetivos que las estrategias para la prolongación de la vida activa pretenden alcanzar. Este tipo de evaluación se encarga además, de analizar la correspondencia entre los problemas detectados y los objetivos planteados para comprobar si el establecimiento de dichos objetivos dará lugar a la corrección de las limitaciones identificadas en el diagnóstico. De este modo, el objetivo que perseguimos con su aplicación en las estrategias para la prolongación de la vida activa, es la revisión de los elementos que la justifican y legitiman (la finalidad perseguida, la necesidad de la intervención y la articulación de los objetivos y medidas). Para ello, llevaremos a cabo dos tipos de análisis: por un lado, un análisis de racionalidad para constatar la relevancia de los problemas y pertinencia de los objetivos; y, por otro, un análisis de coherencia interna y externa sobre el documento programático que las configura, tratando de desarrollar una valoración de la actuación desde un enfoque integral.

El proceso de planificación llevado a cabo en el diseño de una actuación, lo concebimos como la respuesta racional y coherente que indica qué se debe hacer y cómo se debe hacer. Esto es, como el proceso que prevé la óptima distribución de recursos en aras a lograr los objetivos previamente establecidos. De la misma manera, consideramos que para acometer el diseño de una actuación, se debe dar respuesta a diversos criterios de calidad:

1. En primer lugar, a *la capacidad de resolución y ejecución* de la actuación programada que implica la viabilidad (económica, social, jurídica, ambiental, etc.) que conlleva su implementación. En relación con la capacidad de resolución de las estrategias para la prolongación de la vida activa, observamos una falta de relación y adecuación entre los problemas detectados, los objetivos planteados para solventarlos y los instrumentos seleccionados para su logro, que puede aminorar dicha capacidad. En esta línea, insistimos en la naturaleza y finalidad de las medidas, tratándose de una actuación de carácter laboral que viene a dar respuesta a un problema de financiación en el ámbito de la protección social. Siguiendo a Subirats et al. (2004), podemos argumentar que las estrategias parten de una necesidad o problema en el ámbito de la

redistribución, que básicamente llevan a cabo los poderes y administraciones públicas; y la solución buscada parte del mercado, que debería ser considerado como la utilidad social aportada por cada persona como mecanismo de intercambio y de vinculación a la contribución colectiva de creación de valor, que justamente finaliza con la edad de jubilación. Esta idea nos puede llevar a pensar que las desigualdades generadas por la escala jerárquica de posiciones y condiciones de mercado son reforzadas en parte por un Estado del bienestar en declive mediante una redistribución de bienes, servicios y finanzas vinculada (o incluso, desvinculada) a las contribuciones y aportes previamente realizados por la persona.

Actualmente, gran parte de las políticas de respuesta que se implementan siguen estando esencialmente orientadas hacia las pautas de desigualdad características de una sociedad industrial: políticas de protección y asistencia basadas, o con claros vínculos, en el mercado de trabajo, considerado hasta hace poco el principal o casi único mecanismo de integración social. Por ello, esas políticas son poco capaces de dar respuestas eficaces a las nuevas realidades generadas por las transformaciones demográficas, económicas, laborales y sociales, ya mencionadas. A pesar de ello, o precisamente por ello, las acciones gubernamentales consistentes en proporcionar garantías sociales y de bienestar en función de los vínculos que las personas posean o hayan poseído en la esfera de mercado, siguen teniendo una importancia vital. Por tanto, todas aquellas personas o grupos que encuentran dificultades en el acceso o mantenimiento en el mercado de trabajo o las que por diferentes motivos puedan verse directamente fuera o expulsados del mismo, o en la necesidad de prolongar su vida laboral, padecerán con mayor intensidad los procesos de vulnerabilidad (e incluso, de exclusión social), al no tener acceso regular a los derechos y garantías sociales básicas que asegura la participación en la producción y cuando esta etapa se acaba, en la protección.

En cuanto a la viabilidad de las estrategias para la prolongación de la vida activa, y teniendo en cuenta que su objetivo final es la viabilidad y sostenibilidad económica del sistema de protección social, concretamente, el de pensiones, puede preverse que con su desarrollo y dada la obligatoriedad de las medidas, se obtendrán resultados positivos que ayuden a lograr dicho objetivo. Ahora bien, habría que plantearse si también se obtendría resultados positivos en el caso de que estas medidas no fueran de obligado cumplimiento, o incluso, si se mejorarían los resultados con la realización de otro tipo de medidas. En este sentido, desde el punto de vista social, no podemos afirmar que sea viable, pues atendiendo a los resultados de las investigaciones desarrolladas en esta materia y, en concreto, a los obtenidos con el desarrollo de esta tesis, se comprueba que es una política con escasa aceptación social debido a su obligado cumplimiento y al tratamiento homogéneo que dispensa a una población destinataria con

circunstancias diversas y heterogéneas. Como apunta Majone (1975), es de suma importancia conocer las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea la puesta en marcha de una política, y en este caso, las limitaciones sociales son considerables, máxime cuando podrían conseguirse los resultados buscados con medidas de mayor aceptación social.

2. En segundo lugar, podemos afirmar que las medidas para prolongar la vida laboral guardan *estabilidad en el tiempo*, reflejo de ello es que su planificación contempla su ejecución y aplicación en el corto, medio y largo plazo, aunque no su correspondencia progresiva con la población objetivo delimitada en torno a una edad cronológica (y determinados requisitos legales y laborales). Así mismo, se comprueba que la estrategia de las medidas aunque ha sido aprobada por Real Decreto-ley, ha sido modificada en varias ocasiones en un corto periodo de tiempo. Esta inestabilidad en su implementación, unida a la poca aceptación social, puede ocasionar incertidumbre en relación con sus resultados. Esto podría haber sido resuelto con la participación en el proceso de planificación (y en la toma de decisiones) de los actores implicados.
3. Esto nos conduce, en tercer lugar, a tratar la adaptabilidad de las medidas propuestas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Fruto de la interrelación que la ejecución y gestión de estas medidas guardan con diversos ámbitos competenciales, es necesario que su diseño, producto de la planificación, sea flexible y que en su desarrollo se lleve a cabo un exhaustivo control y seguimiento que permita la posibilidad de realizar reajustes y reprogramaciones. Se debe partir del *principio de flexibilidad* según el cual, la planificación no termina con el comienzo de la actuación que se pretende llevar a cabo, ni la evaluación empieza cuando la actuación ha terminado. Éstas son permanentes y aplicables a todas las fases de la actuación. Finalmente, en cuanto a su articulación y como consecuencia de lo anterior, la actuación debe estar bien coordinada con otras figuras de planificación de su misma o diferente naturaleza, con las que se encuentre estrechamente vinculada para aprovechar las sinergias y evitar solapamientos, repeticiones, contradicciones, etc., de la acción pública.

Si consideramos el proceso de las políticas según Meny y Thoenig (1992), constatamos que en la elaboración de las estrategias para la prolongación de la vida activa, no ha existido una demanda social de acción pública en torno a la identificación de unos problemas o necesidades. Por tanto, la apreciación y percepción de los acontecimientos, la definición de los problemas, los intereses y la organización de las demandas, conforman un diagnóstico en el que se refleja que éste no ha sido construido de manera consensuada ni participativa. Tampoco, queda patente que la formulación de soluciones propuesta, mediante la

elaboración de respuestas a los problemas, ha conllevado un estudio de posibles soluciones alternativas ni una adecuación de criterios para su elección. Consecuentemente, podría deducirse que la toma de decisión en torno a la elección de la solución no legitima la respuesta elegida como la efectiva de acción, y ello puede perjudicar su ejecución y gestión, y por tanto, la producción de efectos e impactos. Según estos autores, una vez llegados hasta punto, la evaluación de resultados podría plasmar reacciones a la acción a través del enjuiciamiento de los efectos de la acción política.

Desde el enfoque de la evaluación integral, el proceso de incorporación de los problemas o necesidades en la agenda pública, parte de su formulación como objeto de la acción pública (*politización de los problemas*) acompañado de su posible solución, lo que explica y legitima la política a implementar. La politización de los problemas o su inclusión en la agenda es el paso de un tema de relevancia pública a la consideración de asunto público a resolver. Es importante valorar el grado de apoyo o impacto general del problema, la valoración de la significación o nivel de impacto sobre la realidad social y la viabilidad de la solución (viabilidad económica, jurídica, social, medioambiental). Por tanto, es necesario analizar los problemas previos a la toma de decisiones y con ello, además, se mejora la capacidad de decisión sobre los problemas a resolver. Para analizar los problemas es conveniente seguir varios pasos: 1) en relación con el contexto de la cuestión o problema, hay que conocer si tiene implicaciones políticas y si existen posiciones fijadas sobre el tema, así como su relevancia social o consecuencia sociales; 2) conocer las características internas del tema, nos permite conocer las alternativas posibles, el grado de consenso sobre el problema y su solución, su grado de complejidad y su incertidumbre; 3) las repercusiones del tema y el alcance de las mismas, la población que resultará ser la afectada, cual es la significación de los grupos afectados y sus ramificaciones en otras cuestiones; y, 4) los recursos disponibles de la acción. Por su parte, las estructuras o reglas formales de decisión nos obligan a reconstruir la cronología del proceso decisonal, desde el momento en el que se percibe la necesidad de tomar una decisión sobre el tema hasta su efectiva realización. Esto es el proceso que ha llevado el paso del problema a la consideración de asunto público a resolver y a su inclusión en la agenda.

Estos procesos, al igual que el de seguimiento, no han sido contemplados en la planificación de las estrategias para la prolongación de la vida laboral. Por tanto, si dentro del análisis de políticas públicas, el ciclo de las políticas se centra en el estudio de las fases de formación de las mismas, cuyo objetivo es la producción de información útil para la toma de decisiones; se observa, por un lado, que no se ha previsto un sistema de recogida de información para el seguimiento de la implementación, ejecución y gestión de las estrategias para la prolongación de la vida activa; y por otro, que el proceso decisonal (toma de decisiones) se ubica sólo en un momento del proceso, esto es, cuando se decide la actuación que se va a

poner en marcha, obviándose que la toma de decisiones tiene varios momentos en el ciclo de vida de una política y que debe ser realizada de manera participativa y consensuada. Llegados a este punto, comprobamos que las respuestas dadas a las necesidades planteadas por el envejecimiento de la población parten de una concepción negativa del envejecimiento y son diseñadas erróneamente desde un sentido finalista del “para” en vez del “por”.

### 6.1.2.1. ANÁLISIS DE RELEVANCIA Y PERTINENCIA

En el **análisis de racionalidad** de las estrategias para la prolongación de la vida activa, abordamos dos cuestiones fundamentales: la relevancia (análisis del diagnóstico) y la pertinencia (análisis de los objetivos). El análisis de relevancia es el primer paso en la evaluación del diseño de una actuación, puesto que la acción de verificar y medir la magnitud y la localización de los problemas y su correspondencia con la población objetivo, son aspectos que justifican la intervención. Sólo a partir de la correcta identificación de estos elementos es posible proponer objetivos de actuación idóneos y las medidas adecuadas que contribuyan a su logro. Cuanto más claramente estén identificados los problemas y sus causas, y mejor vinculados estén los objetivos, más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de actuación y, consecuentemente, su evaluación.

El objetivo esencial es, por tanto, analizar desde la lógica de la evaluación de políticas públicas la calidad y veracidad del diagnóstico que justifica el conjunto de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Se trata de conocer hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema (o problemas) y sus características para afrontarlo, así como la metodología y fuentes usadas para su determinación. No obstante, la constante modificación del contexto, en el que tiene lugar la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, imposibilita en numerosas ocasiones una aproximación absolutamente racional y coherente al problema de dónde, cuándo y cómo intervenir. Más aún, en ocasiones es la presión de los agentes, actores, sectores productivos y la opinión pública, la que contribuye a fomentar la toma de decisiones políticas no sustentadas en rigurosos análisis de la realidad.

De esta manera, la relevancia atiende fundamentalmente a la valoración del diagnóstico que debe acompañar a toda actuación, analizando la imagen de la realidad de la que se parte y sobre la que se pretende actuar. La imagen de la realidad, sin embargo, raras veces es única para todos, acentuándose esta divergencia en el establecimiento de las interacciones entre causas y efectos. En la práctica, la evaluación de la calidad del diagnóstico depende del nivel de conocimiento que se posea de la realidad sobre la que se actúa, vinculado directamente a la cantidad y calidad de la información disponible. Por tanto, ante la falta de conocimientos generales y específicos sobre la situación a evaluar, los resultados finales tenderán a ser de orden formalista o, a lo sumo, de carácter meramente lógico, sin que se pueda realizar una valoración más profunda de los elementos ausentes o inadecuadamente utilizados. Es por ello, por lo que a lo largo de esta investigación nos hemos aproximado a la multidimensionalidad y heterogeneidad del contexto que envuelve nuestro objeto de estudio, para analizar los factores que lo configuran, así como, las interrelaciones existentes entre ellos. Este análisis nos proporciona un conocimiento completo (diagnóstico) del fenómeno para actuar racional y coherentemente.

Para considerar un diagnóstico adecuado, éste debe contemplar los siguientes elementos: a) definición y jerarquización de problemas; b) delimitación y caracterización de la población objetivo; y, c) análisis del contexto operativo. Nos guiaremos por estos criterios en el análisis del diagnóstico de las estrategias para la prolongación de la vida activa.

### *1. Definición y jerarquización de las necesidades y/o problemas*

Cualquiera que sea el enfoque de planificación elegido para la detección de necesidades y problemas, la imagen formada de la realidad que se quiere modificar se contrapone con la imagen ideal a la que se quiere llegar. Esto es en sí la esencia de la planificación. Este paso, que se denomina transformación de la “imagen en negativo” a “imagen en positivo”, y que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios, es la base que utilizamos para acometer este análisis. En este punto de la evaluación se trata de dar respuesta a una serie de preguntas directamente relacionadas con las hipótesis planteadas en el proceso de planificación de la actuación. Entre ellas: ¿están adecuadamente conceptualizados los problemas? ¿Cuál es la naturaleza y dimensión de los mismos? ¿Cómo se distribuyen y a quién afectan? ¿Están cuantificados? ¿Existe consenso social sobre los problemas identificados y su jerarquización?

El documento programático (Real Decreto-ley 5/2013) no recoge un apartado concreto donde se especifique claramente el diagnóstico o situación de partida

sobre la que se va a intervenir a través de la aplicación de la actuación planificada, para mejorarla o modificarla. Por ello, hemos procedido a considerar como el diagnóstico de las estrategias para la prolongación de la vida activa, el conjunto de situaciones (problemáticas) que se describen, de manera discursiva, en diferentes documentos elaborados al efecto y en el Real Decreto-ley mencionado. Los problemas identificados se han agrupado en dos grandes categorías: 1) problemas demográficos relacionados con las previsiones sobre natalidad y esperanza de vida; y, 2) problemas económicos-financieros derivados de la crisis actual y del incremento en el número y duración en el pago de las pensiones. Este segundo grupo, como se verá más adelante, se fija como consecuencia del primero.

Centrándonos en la calidad del estudio de necesidades que sustenta la necesidad del diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa, en concreto del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, *de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*, comprobamos que a diferencia de los objetivos perseguidos generalmente con la realización de estos estudios, (están orientados a examinar, del conjunto total de la población, cuáles de los principales problemas y potencialidades detectados en la realidad están afectando a la población que participa en el programa, política o plan), en dichas medidas lo que se pone de manifiesto en la I Disposición General es lo que se detalla a continuación:

En primer lugar, se señala que los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea se enfrentan a importantes desafíos en el medio plazo derivados de fenómenos demográficos y que España no es una excepción. Además, se afirma que el sistema de Seguridad Social español debe hacerse cargo del pago de un número creciente de pensiones de jubilación, por un importe medio que es superior a las que sustituyen, y que deben abonarse en un periodo cada vez más largo, gracias a los progresos en la esperanza de vida. Así mismo, se identifican las bajas tasas de natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida como factores que exigen la adaptación de los sistemas de pensiones para asegurar su viabilidad en el largo plazo y mantener unas pensiones adecuadas para el bienestar de los ciudadanos de más edad.

De manera general, y de nuevo siguiendo las etapas que componen el proceso de las políticas que proponen Meny y Thoenig (1992), comprobamos que la primera de ellas, la identificación del problema, queda plasmada en los términos siguientes: *los importantes desafíos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea en el medio plazo*. Aunque se utiliza el término *desafío* y se especifican los factores que lo determinan (las bajas tasas de natalidad y el incremento de la esperanza de vida), lo que se manifiesta en realidad es la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones para asegurar su viabilidad en el largo plazo (ya no se habla del medio plazo) y mantener unas pensiones adecuadas



para el bienestar de los ciudadanos de más edad. En este sentido, no se precisa que quiere decir exactamente “adecuadas” ni tampoco las diferentes soluciones o alternativas para esa adaptación de los sistemas de pensiones. Lógicamente el incremento de la esperanza de vida es un éxito (un factor positivo) pero la baja natalidad si admite alguna solución (máxime en estos momentos en los que se carece de políticas para el fomento de la natalidad y se han restringido considerablemente los flujos migratorios, siendo éstos los que fundamentalmente han mantenido las tasas de natalidad en los últimos años). Así mismo, se habla del bienestar de los ciudadanos de más edad, pero ciertamente, las pensiones benefician a la población en general. Por otra parte, se nos hace partícipe de un desafío común para todos los países de nuestro entorno, pues se trata de un problema que no es exclusivo de España. Sin embargo, tal y como hemos analizado, no todos los estados de bienestar ni todos los sistemas de seguridad social son iguales. La situación de partida, así como el grado de intensidad del problema varía notablemente de un país a otro; por tanto, la respuesta política necesariamente no puede ser la misma.

Seguidamente, se indica que la Unión Europea está otorgando una creciente importancia a este desafío, y aunque sus competencias en este ámbito son limitadas, las implicaciones del proceso para el crecimiento económico y la cohesión económica y social son tales que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y el impulso del envejecimiento activo se han convertido en una prioridad. La Estrategia Europa 2020, que constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas (es importante, subrayar lo de políticas económica) de los Estados miembros, es el ámbito desde el que se impulsa una política de orientación y coordinación de los esfuerzos de las Instituciones Comunitarias y de los Estados miembros para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social. Luego, el envejecimiento es un reto dado su impacto negativo en los sistemas de protección social (no sólo en las pensiones), de tal manera, que un problema de financiación económica se intenta solucionar con una política de naturaleza laboral.

De esta manera, y con el objetivo de orientar los instrumentos políticos de la Unión para que respalden los esfuerzos de los Estados miembros para la reforma de sus sistemas de pensiones y proponer una serie de iniciativas que impulsen una mayor coordinación del seguimiento de los avances hacia objetivos comunes en el marco de la estrategia integrada y global Europa 2020, se publica por parte de la Comisión Europea el “Libro Blanco 2012: Ayuda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, que se complementa con otros documentos como el “Informe de envejecimiento 2012” o “Adecuación de las pensiones en la UE 2010-2050”. En definitiva, la solución al problema identificado es la reforma del sistema de pensiones, detallándose en el Libro Blanco una serie de recomendaciones a nivel global y otras a nivel de Estado miembro, que enfatizan la necesidad de reformar las

pensiones tanto por las previsiones demográficas como por la necesaria sostenibilidad de las finanzas públicas, máxime en períodos de crisis financiera y económica como el actual. Por tanto, se añade la situación de crisis económica y financiera actual como un factor determinante más de la insostenibilidad de los sistemas de pensiones. Además, se reconoce que en la última década se han conseguido progresos en este sentido; sin embargo, se advierte la necesidad de seguir avanzando para garantizar la viabilidad en el largo plazo.

Finalmente, se instrumentaliza la búsqueda de resultados para alcanzar el objetivo deseado a través del incremento de la edad de jubilación, la prolongación de la vida activa y el incremento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. Estas actuaciones se convierten en elementos básicos para la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. Para ello, se recomienda vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, y favorecer la prolongación de la vida laboral, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo.

La determinación del tamaño, distribución y densidad de los problemas y/o necesidades (debilidades y amenazas) que afectan al ámbito de actuación de las medidas para la prolongación de la vida activa y de las potencialidades susceptibles de explotación (fortalezas y oportunidades), son aspectos fundamentales para el posterior diseño de la estrategia a seguir en la implementación de estas medidas. Sin embargo, en el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa, estos elementos no han sido analizados adecuadamente pues no siguen una lógica causa-efecto en su jerarquización, ni en su adecuación con el contexto de la población objetivo a la que va dirigida la actuación.

En las Disposiciones Generales del Real Decreto-ley se recoge como problema, aunque se denomine desafío o prioridad, la viabilidad de los sistemas de pensiones en el medio y largo plazo debido a las transformaciones demográficas. Concretamente, se señalan las bajas tasas de natalidad y el incremento de la esperanza de vida como los factores que exigen la adaptación de estos sistemas para garantizar el bienestar de las personas de más edad. De esta manera, se podría decir que los problemas y/ necesidades son explícitos, puesto que están claramente resaltados como tales aunque aparecen dentro de una estructura discursiva. Sin embargo, se obvian otros factores y elementos que también intervienen en la realidad que se describe; por tanto, no proporciona una imagen, completa, rigurosa y exhaustiva de la situación de la que se parte y sobre la que se desea intervenir, y cómo afecta a la población objetivo de la misma. Así mismo, se comprueba que no se han cuantificado los problemas y necesidades, y sólo aparecen algunos intentos de medición en documentos ad hoc posteriores a la elaboración de esta normativa.

Ello hace que el estudio de necesidades realizado se valore como mejorable, en tanto que los problemas existentes no se han definido de forma cuantificada y rigurosa. En síntesis, en el diagnóstico no se han identificado adecuadamente las características de los problemas o necesidades (planteados como desafíos) a los que se le busca una solución. Quizá, estos desafíos no puedan considerarse problemas; pero, en cualquier caso, su establecimiento exige que éstos sean: explícitos, conceptualmente claros, rigurosos, completos y medibles, que vengan acompañados de las fuentes de información utilizadas para su formulación, y que ésta haya sido producto de un proceso participativo.

Hay que tener en cuenta que nunca se trata de un único problema, y que estos, que son interdependientes entre sí, deben estar delimitados, ser precisos, concretos, únicos y relevantes, no deben ser abstractos ni ambiguos. Deben describir y delimitar a la población objetivo y establecer los límites temporales y espaciales de la planificación y de la evaluación. Así mismo, se debe esbozar un perfil de las unidades de observación y contemplar la variable antecedente y la consecuente. De la misma manera, estos problemas dependen de la subjetividad del analista que a partir de una situación problemática construye el problema (define, clasifica, explica y evalúa). Son artificiales puesto que responde a una decisión voluntaria de que existan y se resuelven (no tienen vida al margen de quien los defina). De hecho, existen muchas definiciones de los problemas pero también muchas maneras de resolverlos. Por tanto, el proceso de toma de decisiones para un futuro deseado teniendo en cuenta la situación actual de partida y los factores internos y externos que pueden determinar e influir en el logro de los objetivos debe estar inserto en proceso de planificación

Ahora bien, tan importante como la definición y cuantificación de los problemas es la determinación de las causas y consecuencias de los mismos, que deben venir especificados. Desde la lógica de la evaluación de políticas públicas se procede a contrastar si la “jerarquización” o priorización que se ha realizado presenta incongruencias lógicas y si recoge o no todos los condicionantes significativos de los problemas detectados. La representación gráfica de estas relaciones causa-efecto de los problemas facilita su interpretación y evaluación. Los “árboles” o diagramas de flujos son una de las herramientas más útiles al efecto. Son representaciones descriptivas de relaciones causales que adoptan visualmente la forma de árbol debido a sus ramificaciones en cascada. Ante la ausencia de este tipo de representaciones en los documentos programáticos que recogen la estrategia de actuación, siguiendo, y adaptando, la metodología del Enfoque del Marco Lógico de Planificación (IUDC, 1993) hemos establecido la relación de causas-efectos de las estrategias para la prolongación de la vida activa.

El problema focal se ha definido como la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones para garantizar su viabilidad en el largo plazo. Las causas que originan

este problema son las bajas tasas de natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida pues son generadores de un incremento, en cantidad y en volumen, del gasto en pensiones. Además, se añade la situación actual de crisis como una dificultad que viene a agravar la situación de partida. Para comprobar que la imagen “en negativo” reflejada en el diagnóstico cumple todos estos ítems y que se corresponde con la realidad sobre la que se pretende intervenir, la primera cuestión que podríamos destacar es si realmente el envejecimiento es un problema en sí o lo son sus consecuencias. Parece ser que la principal causa del envejecimiento es el incremento de la esperanza de vida, pero a este dato hay que añadir el descenso de la natalidad. No olvidemos que a principios del siglo pasado, sólo la mitad de los nacidos lograban superar los 10 años de edad; por el contrario, la mitad de los nacidos desde la década de los años 60 superarán los 90 años. Por tanto, con menos nacimientos se mantiene una población mayor. Este incremento de edad hará que tengamos que modificar el concepto de vejez y, sobre todo, los años que abarca, pero habrá que partir del buen estado de salud. Y, por otro lado, nos preguntamos si estaríamos hablando de un problema de viabilidad del sistema de pensiones en un escenario con altas tasas de empleo y una situación óptima desde un punto de vista económico y financiero.

Con frecuencia, la situación problemática que se quiere solventar es una situación contextual concreta. Sin embargo, las medidas para la prolongación de la vida activa han sido diseñadas para evitar que aparezca un problema a medio y largo plazo. Precisamente, es la manera de instrumentalizar esta prevención lo que origina discrepancias. Para que nuestro sistema de pensiones se encuentre equilibrado, las pensiones de los jubilados se deberían financiar mediante las cotizaciones de los trabajadores coexistentes con ellos. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo de transferencia intergeneracional de recursos, que en estos momentos, debido a la disminución de la población activa trabajadora y al incremento de mayores se pone en tela de juicio. Ahora bien, la solución a este desequilibrio no sólo viene dada por el mantenimiento en el mercado de trabajo de la población trabajadora de mayor edad; tal vez sea la solución menos costosa, pero no la más adecuada. El incremento de la edad de jubilación no conlleva necesariamente una prolongación de la vida laboral, para correlacionar estas dos variables se tendría que considerar la duración total de la trayectoria laboral (edad de entrada y edad de salida del mercado laboral). Así, con la reducción de la edad media de acceso al mercado de trabajo también se prolongaría la vida laboral, pero, en este caso, maximizando la edad laboral joven; in embargo, no se proponen medidas dirigidas a la población joven que es la que soporta las mayores tasas de desempleo.

En este sentido, las estrategias para la prolongación de la vida activa van dirigidas a una población que no forma parte del problema que se intenta prevenir, es más, dicha población puede que empiece a tenerlo con la implementación de estas

medidas. A corto plazo estas medidas afectan a una población concreta, la población trabajadora de edad avanzada, mientras que a medio y largo plazo afectará al universo de la población trabajadora que alcanza una edad cronológica tipificada por ley. Por tanto, la magnitud de los problemas y cómo afecta y en qué grado a la población objetivo son aspectos que tampoco quedan resueltos en el diagnóstico presentado.

## *2. Delimitación y caracterización de la población objetivo*

En la planificación se debe contemplar el grupo que reúne las características apropiadas para su participación en la actuación y comprobar la motivación e interés del mismo de cara a asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención. La población objetivo a la que va dirigida la actuación, o “población diana” sobre la que se pretende influir, bien para modificar las variables de partida, bien para asegurar su estado actual ante amenazas de deterioro de la situación presente, es un elemento controvertido en las estrategias para la prolongación de la vida activa, dada la poca aceptación social de estas medidas. Esta baja aceptación viene en parte causada por la obligatoriedad en su participación (cumplimiento legal) de una población previamente delimitada en torno a una edad cronológica concreta. Esta falta de opcionalidad/voluntariedad con la que se han diseñado estas medidas, unido a la idea de que su finalidad y, por tanto, sus beneficios no repercuten directamente en la población objetivo (en algunos casos, todo lo contrario), conforman un complicado ámbito de actuación que podría obstaculizar el ir más allá de la eficacia y eficiencia de las medidas implementadas para alargar la vida laboral en edades avanzadas, nos referimos a la idoneidad de la actuación pública.

En este sentido, surgen otras cuestiones, analizadas a lo largo de esta investigación y que de alguna manera empiezan a aclararse: Alargar la vida laboral es ¿un derecho o una obligación?, la jubilación es ¿un derecho individual o una medida de fomento del empleo? El impacto del envejecimiento de la población en el mercado de trabajo, concebido como problema a solucionar, no es conceptualmente claro ni riguroso. Realmente el origen del problema no se encuentra en el incremento de la esperanza de la vida, éste es fruto de la caída de la natalidad a partir de mediados de los años 70, que se materializa en el menor número de jóvenes que cada año se incorpora al mercado de trabajo (sin olvidar, la escasa creación de empleos y las altas tasas de desempleo existentes). Por tanto, el problema reside, por un lado, en la disminución de la población activa, y por otro, en el envejecimiento de esta población. A partir de aquí, podemos plantearnos si la prolongación de la vida laboral es la solución óptima que resuelve esta problemática.

Cuando se habla de derechos, varios autores señalan que la ley debe proteger a cualquier trabajador que más allá de la edad fijada como la del retiro laboral, desee prolongar su vida laboral de acuerdo con las capacidades y habilidades que se requieran para el desempeño de la actividad laboral. Por tanto, habrá que animar, estimular o incentivar a las personas que se consideren capacitadas para que de forma voluntaria sigan trabajando más allá de lo impuesto oficialmente. De esta manera, podría destinarse parte de los recursos de las prejubilaciones a invertir en fórmulas para incentivar (premiar) la prolongación de la vida laboral (mediante trabajo a tiempo parcial, como parte de la pensión, o bonificaciones a las cotizaciones sociales, etc.) y no mediante el castigo a aquellos que no puedan o no deseen seguir trabajando a edades avanzadas.

Por su parte, la cuantificación en términos absolutos o relativos, de la población objetivo afectada por estas medidas, a pesar de ser absolutamente accesible y fácil de delimitar a lo largo del periodo de ejecución y aplicación de las medidas, a través de las proyecciones demográficas y estimaciones fiables, no ha sido verificada en el diseño de las estrategias. En el marco metodológico que envuelve la evaluación conceptual o de diseño, y más concretamente, en el análisis de racionalidad y coherencia, es de suma importancia contemplar en el diagnóstico que legitima el diseño de una actuación, la estimación de la población afectada por las medidas a implementar. Desde nuestro punto de vista, en las estrategias para la prolongación de la vida activa, este elemento es decisivo puesto que se trata de una normativa nacional determinada por directrices comunitarias de obligado cumplimiento. En este sentido, la población trabajadora de mayor edad europea es la destinataria en el corto plazo de estas medidas, ahora bien, la regulación varía en cada estado miembro, al igual que las condiciones de partida, por ello, es indispensable recoger en el diagnóstico una aproximación a ésta, con especial relevancia de variables como edad, sexo, actividad económica, localización geográfica, etc., que nos permitan llevar a cabo análisis exhaustivos y comparados tanto dentro de nuestro país como entre los países miembros. Estos indicadores servirían al mismo tiempo para el diseño de un sistema de información y seguimiento, imprescindible para llevar a cabo la evaluación de dichas estrategias.

Por el contrario, si se ha determinado, de una forma muy exacta y precisa (no por ello, en ocasiones, algo confusa), las características y requisitos que debe reunir la población (en el caso que nos compete, la población trabajadora en edad avanzada) para formar parte de las medidas incluidas en esta actuación y los criterios objetivos para su cumplimiento. Así, queda recogido en cuatro Capítulos: el primero y segundo con cuatro artículos cada uno; y, el tercero y cuarto, ambos con un solo artículo. Así mismo, este Real Decreto-ley dispone de nueve Disposiciones adicionales; una Disposición transitoria única; una Disposición derogatoria única; y, doce Disposiciones finales, donde se especifica toda esta información.

Por tanto, se podría afirmar que en la evaluación de la cobertura prevista en las medidas para prolongar la vida laboral de los trabajadores de más edad, la definición de la población objetivo incluida en la actuación no está bien delimitada (así, se denomina como población de más edad, mayor edad, edad avanzada) y no es congruente con las necesidades que se han puesto de manifiesto y con las restricciones financieras y temporales. En este sentido, se pueden presentar dificultades en la ejecución y desviación en los resultados tanto por una “infraestimación” (proporción de la población que realmente debería participar en las medidas pero que queda excluida), como por una “sobrestimación” (participantes de las medidas que no estaban inicialmente previstos).

### *3. Análisis del contexto operativo*

Finalmente, y en relación con el análisis del contexto socioeconómico externo, llamado también contexto operativo (amenazas y oportunidades), se entiende todos los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención que afectan a la misma, de forma directa e indirecta, en la consecución de los objetivos planteados. Esto es, aquella parte de la realidad que conforma las condiciones externas en las que ésta tiene lugar, cuyas variables afectan a su ejecución y sobre las cuales los planificadores y gestores no tienen un control directo, pero que necesariamente hay que sopesar para garantizar el éxito de la intervención. De esta manera, los pasos a seguir para la evaluación de la calidad del análisis del contexto que debe incluir este conjunto de medidas, deben seguir una lógica ordenada y sistemática. Estos son:

- Identificar y analizar la definición de las variables de la situación a mejorar. Estas deben ser instrumentales y deben estar dirigidas a la correcta identificación de la problemática sobre la que se pretende actuar. Es necesario, en este caso, revisar qué estudios de la situación actual y pasada se han realizado.
- Corroborar la existencia de estudios de proyección de tendencias futuras donde se analicen cómo influirán los elementos del contexto externo en la ejecución de la actuación y en los resultados e impactos buscados. Su análisis sirve para modelizar los distintos escenarios posibles de la intervención.
- Examinar las fuentes de documentación e información utilizadas para su determinación. Hay que valorar si son rigurosas y fiables, si están actualizadas y si son homogéneas y comparables temporal y espacialmente.

En la descripción del contexto operativo todos los elementos deben ser instrumentales y encauzados a la correcta determinación de la problemática que origina la actuación. Sin embargo, distintos aspectos de la realidad, más allá de los



económicos, que justifican (o no) la puesta en marcha de las estrategias para la prolongación de la vida activa no han sido fundamentados ni recogidos explícitamente. Ello ha motivado la búsqueda de referencias sobre la situación de partida y la realidad que afecta al colectivo destinatario de las medidas. Nuestra intención ha sido contextualizar el diseño de estas actuaciones analizando los factores que han condicionado tanto su diseño como su implementación. Para ello, además de construir socialmente la edad, el envejecimiento y la vejez, nos hemos aproximado a estos conceptos desde un enfoque sociológico que ha concluido con la heterogeneidad y multidimensionalidad que envuelve el proceso de envejecimiento y la vejez. Así mismo, nos hemos aproximado a la relación envejecimiento-actividad laboral-jubilación observando un escenario con múltiples “vejezes”, múltiples empleos y múltiples jubilaciones, que a su vez, varían en el tiempo y en el espacio alejándonos cada vez más del ciclo de vida de las tres etapas. Finalmente, hemos elaborado un diagnóstico o situación de partida a través del análisis de los factores demográficos y laborales precursores de la prolongación de la vida laboral, así como los discursos, percepciones y actitudes existentes en torno a estas medidas, determinando la poca predisposición de la población a participar en estas medidas y el deseo de la misma por retirarse del mercado de trabajo lo antes posible una vez asegurada su protección.

Todo ello determina la valoración objetiva acerca de la interpretación de la realidad que se ha realizado por parte de los poderes públicos, para justificar la propuesta de objetivos y el diseño de dichas estrategias que, con carácter generalizado y de forma homogénea, se aplican sobre la población trabajadora de más edad. Aunque este hecho no significa que no hubiera algunas causas (necesidades o problemas) que motiven la reflexión acerca de su implementación, habría sido pertinente acotarlas, cualitativa y cuantitativamente, por diversas razones: 1) las posibilidades que ofrece el conocimiento del contexto permite el establecimiento de criterios de aplicación diferenciados de los instrumentos, posibilitando con ello alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia; 2) la descripción detallada de tales criterios hubiera permitido abordar su seguimiento con el objeto de valorar el grado en el que las actuaciones son realmente capaces de transformar la realidad una vez confirmada la necesidad o problemática existente; y, por último, 3) permite evitar algunas de las controversias que puedan generarse como consecuencia del desconocimiento, por parte de la ciudadanía, de la problemática (real) que, en este caso, afecta al colectivo de los trabajadores de más edad.

En este sentido, consideramos insuficiente la información (en cantidad y calidad) utilizada en la configuración del diagnóstico que legitima las estrategias para la prolongación de la vida activa. Así, no han sido identificadas las principales dimensiones que configuran el contexto de partida, y aquellas que han sido consideradas como problemas no han sido bien definidas ni priorizadas. Del mismo modo, tampoco ha existido un proceso de discusión y, por tanto, un consenso para



determinar si esta problemática o desafío es tal como queda recogida en la normativa y si se ha optado por la alternativa adecuada para su solución.

De manera general, se puede concebir la actuación como la manera en que los problemas colectivos son conceptualizados y atraen la atención de los gestores públicos para su solución. Así mismo, también hará referencia a la manera en la que se formulan y seleccionan alternativas para solucionarlos y a la forma como estas soluciones son ejecutadas, evaluadas y revisadas. Si en este proceso de visibilización de los problemas y necesidades, se contemplan las fases de formación de la agenda pública, habría que partir de la identificación de situaciones problemáticas. Éstas, deberían ir acompañadas de una revisión, recopilación y sistematización de información, procedente de fuentes primarias y secundarias de información, que facilitará el descarte de situaciones que por su pertinencia, capacidad de resolución o ámbito competencial no pudieran ejecutarse. Por tanto, la selección y priorización de las situaciones coyunturales o estructurales convertidas en alternativas para conformar la agenda pública, es una tarea imprescindible en el proceso que estamos analizando.

En esta línea, surge la reflexión acerca de las cuestiones que, aún no siendo concebidas como problemas por parte de la población, se convierten en asuntos públicos de primer nivel, mientras que otras no lo logran. En la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte de los poderes públicos como potenciales asuntos de políticas públicas. Así la agenda es un fenómeno político dinámico que no asegura que el problema sea sucedido por una decisión y no garantiza su permanencia en el tiempo. De la misma manera, muestra la percepción de los poderes públicos en un instante concreto y sobre “lo que se debe solucionar” (Subirats, 2011). Por tanto, se trata del conjunto de cuestiones a los que los agentes públicos están prestando atención en un momento determinado. En el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, se comprueba que éstas son la respuesta a un problema (viabilidad e insostenibilidad del sistema de pensiones) que aún no existe pero que puede surgir a largo plazo. Luego, son medidas cuya finalidad es evitar un problema que prevén los poderes públicos y del que no se tenía conocimiento por parte de la población, consecuentemente, no era concebido como tal.

En todo caso, lo importante es considerar que los problemas no se descubren, sino que se construyen analítica y conceptualmente (Morss, 2005: 189). Por ello, además de estructurar o formular un problema, hay que determinar la solución de ese problema. De esta manera, es necesario identificar y delimitar el problema, enunciarlo y definirlo conceptual y operacionalmente. Así mismo, hay que formular alternativas de solución, evaluar y jerarquizar estas alternativas y seleccionar entre éstas, la que se va a implementar. En definitiva, definir un problema es delimitar la probabilidad, tipo y alcance de la solución (Aguilar, 1996) y como señala Dunn

(1981: 98), se producen más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas planteados, y desde nuestro punto de vista, ambas cuestiones se han dado en la elaboración del diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa. Por tanto, habrá que concebir los problemas como oportunidades de mejora, y convertir el proceso de definición de los problemas en el de búsqueda, creación y primer examen de las ideas o vías de solución (Dery, 1984: 25).

Por su parte, el **análisis de la pertinencia** consiste en la evaluación de la calidad en la formulación de los objetivos<sup>133</sup> de una actuación. La premisa fundamental para asegurar, al menos a priori, el éxito de una intervención es que se hayan definido los objetivos de forma clara y medible. Sin embargo, en algunas ocasiones “son más una expresión de buenos deseos que una formulación de objetivos, lo que no hace sino reflejar la ambigüedad de la situación” (Prior, 1993). De esta manera, el punto de partida para asegurar, al menos a priori, el éxito de una intervención y garantizar la evaluabilidad, es que en el diseño de la actuación se hayan establecido y definido los objetivos de una forma clara y mensurable, dado que las valoraciones y evaluaciones posteriores se harán necesariamente en función de dichos objetivos los cuales deben llevar a la resolución de los problemas identificados previamente.

---

<sup>133</sup> Existen algunas reglas prácticas útiles a la hora de realizar la evaluación de la calidad de los objetivos (Rossi y Freeman, 1989). Se trata de revisar: 1) que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio, medible y observable; 2) que se haya establecido una sola meta o fin. Los planes o documentos programáticos pueden tener múltiples objetivos pero deben responder a una única meta o fin último. Los fines o metas se establecen, habitualmente, de forma amplia y general. Son los objetivos los que traducen estos fines en términos operativos y concretos. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación haciendo dificultosa la tarea de determinación y evaluación del logro de dicho objetivo; 3) que los objetivos sean claros y concretos. No debe quedar ninguna duda sobre el auténtico significado de los mismos, por ello, en algunos casos se recomienda la alusión a una o más variables cuantificadas. Cuando los objetivos no están definidos de forma clara y concreta, sino que por el contrario se pueden interpretar de diversa forma, son los resultados más directamente relacionados con las acciones a realizar, los que deben ayudar a resolver la ambigüedad, contribuyendo, de esta forma, a dar mayor funcionalidad a la estrategia; 4) que se haya especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta. No sólo debe estar claro el propósito o fin último buscado, sino que también deben indicarse los resultados inmediatos o productos a obtener, para poder valorar la actuación. Es aconsejable establecer separadamente los resultados esperados, especialmente cuando afectan a diferentes niveles de planificación, ya que el logro de un objetivo puede verse condicionado, en parte o totalmente, por el logro de resultados de niveles inferiores o superiores; y, 5) que se hayan previsto unas fechas de consecución de los objetivos. En cualquier planificación es conveniente especificar el tiempo esperado para el logro de los objetivos, sobre todo si lo demandan las actividades que se van a realizar.

Las evaluaciones de resultados e impactos se podrán hacer en función de dichos objetivos, si éstos aparecen desarrollados, por el contrario, si los objetivos son ambiguos o no están explícitamente detallados, habrá que realizarlas en función de parámetros o criterios de valoración que se establezcan *ad hoc*. La eficacia y eficiencia de la intervención podrá estimarse, así mismo, en relación a la contribución de la actuación a la consecución de los objetivos establecidos o al grado de satisfacción de los criterios de valoración.

El propósito de estas reglas es responder a las siguientes cuestiones: ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento del programa, saber cuál es el fin o propósito del mismo? ¿Qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido? Por tanto, los objetivos no deben formularse de manera ambigua y, en la medida de lo posible, deben ser concretos; no debe quedar duda sobre su significado. Deben ser simples, es decir deben dirigirse a una única finalidad, no recomendándose la utilización de objetivos compuestos. Adicionalmente se debe especificar el tiempo esperado para el logro de los objetivos de rango y nivel operativo inferior, es decir las acciones que se establezcan en la actuación deben recoger claramente su fecha de inicio y finalización.

En las medidas para la prolongación de la vida activa, se ha definido, explícitamente, el objetivo general *Adaptación de los sistemas de pensiones para asegurar su viabilidad en el largo plazo para mantener unas pensiones adecuadas para el bienestar de los ciudadanos de más edad*. Este objetivo, que contempla, a su vez, otro objetivo específico es la vía para lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y el envejecimiento activo. Así mismo, el conjunto de objetivos formulados responde a una única meta o fin, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (aunque también se habla de Seguridad Social y de sistema de protección). Por su parte, el establecimiento de objetivos específicos debe servir para dar mayor operatividad a la estrategia establecida y aclarar las actuaciones a seguir para alcanzar los objetivos de superior nivel, es decir, los objetivos generales. En términos generales, se puede afirmar que los objetivos se han presentado de forma clara y concisa, y los objetivos específicos, tal y como están enunciados, facilitan la interpretación de su contenido, cumpliendo la función que como objetivos específicos deben realizar.

### **6.1.2. COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA**

La evaluación de la coherencia consiste en la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en la actuación y de la estrategia diseñada para su consecución. Se diferencian dos niveles de análisis diferentes: coherencia interna, evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas; y coherencia externa, análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia de la actuación con otras políticas y programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.

Al igual que los problemas y potencialidades, el establecimiento de objetivos debe hacerse siguiendo una jerarquía. Esta ordenación permite distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos y medios que se ponen a disposición en la intervención para ejecutarlos en la práctica. Puede definirse como la explicación de las interrelaciones que se producen entre todos los elementos que se desean cubrir: la estrategia elegida, los objetivos, los inputs, las medidas adoptadas y los efectos (resultados e impacto) deseados. Esto significa un examen de la validez lógica de la actuación. También se asocia con los diferentes niveles de objetivos, desde los intermedios hasta los finales, por lo que si la actuación está bien diseñada, el logro de cada nivel de objetivos de la jerarquía debería conducir al objetivo final de la intervención (FIDA, 2002, p.6).

En este sentido, el análisis plantea tres tareas principales: 1) Valorar la racionalidad de la actuación; 2) Clarificar los objetivos; y, 3) Identificar la teoría de acción de la intervención, que según la Comisión Europea (EC, 2003, p.24) consiste en la relación existente entre causas y efectos, estableciendo un vínculo con los productos (output) o realizaciones, resultados e impactos. En el contexto de la Unión Europea (CE, 2006b) la lógica de intervención hace referencia al conjunto de actividades puestas en práctica y a los efectos esperados (realización, resultados e impactos) en cada nivel de intervención. Dicho concepto se considera una simplificación útil de la realidad, en cuanto la razón de ser de una intervención es satisfacer las necesidades, resolver los problemas o enfrentar los desafíos considerados como prioritarios en un contexto determinado; dado que no pueden ser tratados, de manera eficaz, a través de una opción alternativa. Por otro lado, se plantea que la misma debe ser “fiel” a los documentos de programación y a los que constituyen el origen de la política en la que se inscribe la intervención. En tal sentido, en el

momento de la evaluación es fácil deducir los efectos esperados a partir de los objetivos establecidos en los documentos oficiales.

Otro aspecto a destacar, en la lógica de intervención de la actuación, es el contenido de hipótesis implícitas sobre las relaciones causales entre la intervención y los efectos deseados; es decir, los supuestos que explican cómo las actividades van a conducir al logro de los objetivos y producirán los efectos esperados en el contexto de la intervención, así como si la actuación influye y, a su vez, está influida por otros factores. La lógica sería la siguiente: utilizando un cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros), se realizan unas actividades que permiten obtener determinados resultados. Estos resultados provocan cambios en las condiciones o variables afectadas y en el entorno socioeconómico del programa (objetivos y meta). En ella se encuentran implícitas una serie de hipótesis que afectan fundamentalmente a dos ámbitos diferentes y que deben contrastarse durante la evaluación:

1. Hipótesis sobre las relaciones causales entre los distintos niveles de intervención. Parte de la tarea de diseñar un “modelo de repercusión” que establezca las relaciones esperadas entre una actuación y sus metas. Consiste en especificar las variables causales en términos mensurables, permitiendo prever qué influencia van a tener ciertas acciones sobre las condiciones que la actuación busca modificar.
2. Hipótesis sobre los factores del contexto externo que pueden afectar a los resultados de la actuación. Durante el período de intervención es posible que el entorno en el que se desenvuelven las distintas intervenciones varíe sustancialmente y que por tanto el impacto final de las mismas quede comprometido por este hecho. Permite evaluar si la intervención, aún en el caso de que conlleve un cambio deseado, está necesariamente unida a los resultados, es decir, al comportamiento o condición que se busca modificar.

La ausencia de una estrategia funcional bien detallada limita las posibilidades de controlar y explicar el comportamiento de las estrategias para la prolongación de la vida activa y la búsqueda de las causas de los efectos producidos. Por tanto, deben definirse objetivos para todos y cada uno de los niveles de planificación de manera que no existan conflictos entre objetivos ni al mismo nivel ni en niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de las estrategias de actuación e intervención y la elección de la más adecuada sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario, etc. para que surtan los efectos.

La representación gráfica de la clasificación o jerarquización en cascada de objetivos en forma de “árboles de objetivos” es un buen método para evaluar la articulación de la estrategia de la intervención, como ya hemos señalado. Durante la evaluación la lógica de “arriba a abajo”, que guía la fase de elaboración del programa, se invierte, transformándose en una lógica de “abajo a arriba”, remontando desde las acciones concretas hacia los objetivos y fines que se persiguen. Se debe asegurar, para todos y cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta), que no existen conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de las estrategias de actuación propuestas y la valoración de la elección realizada sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario para que surtan los efectos, etc.

La existencia de distintos niveles de objetivos: el de los resultados, que se interpretarían como los efectos directos e inmediatos producidos por la ejecución de una actuación; el de los objetivos específicos o intermedios, de naturaleza más indirecta; y el de los objetivos globales (meta o fin), que se relacionan con los objetivos intermedios. La situación ideal es aquella donde se producen sinergias positivas y complementariedad entre todos los niveles. Esta articulación en cascada exige que en cada uno de los niveles se tenga presente que los objetivos específicos de un nivel deben servir como marco de referencia de las intervenciones del nivel inmediatamente inferior, constituyendo, de hecho, el objetivo global de ese nivel inferior. Inversamente, de abajo a arriba, los objetivos específicos de un nivel deberán constituir los resultados que se esperan alcanzar en los niveles superiores, y el objetivo global de un nivel será contribuir a alcanzar el objetivo específico del nivel superior.

La evaluación del logro de los objetivos es menos dificultosa cuando se establecen los objetivos siguiendo las recomendaciones anteriores, ya que fácilmente se puede valorar e incluso cuantificar cómo la repercusión de la ejecución de una tarea concreta está contribuyendo a la consecución de su objetivo más inmediato. La estructura lógica deberá ser piramidal de forma que al descender la base se vaya ensanchando. Puede instrumentarse más de una actuación para la consecución de un objetivo directo o resultado. Estaríamos ante el caso de estrategias alternativas que llevan al logro del mismo resultado, dejando preestablecido cómo se espera que contribuya cada una de ellas a la consecución del fin o meta global del programa. Por el contrario la clasificación lineal de objetivos, sin distinción entre distintos niveles de planificación, hace que no se cuente con una estrategia explícita de actuación, suponiéndose que todos los objetivos contribuyen de la misma forma al logro del fin o meta de programa, siendo muy difícil atribuir prioridades y asignar recursos, lo que complica su evaluación.

Finalmente, la evaluación debe contemplar el análisis de la correspondencia entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos. La pregunta fundamental a la que debe dar respuesta esta relación causal es: ¿responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo? La congruencia debe darse a los distintos niveles de programación de forma que no existan “saltos” en la planificación y que cada objetivo, tenga su reflejo en un problema o potencialidad no adecuadamente explotada. Esto aseguraría que los objetivos perseguidos con la intervención se derivan del diagnóstico realizado y que, por tanto, la actuación está bien orientada.

La situación ideal es aquella donde la comparación entre los árboles de problemas y objetivos es automática y presentan una simetría absoluta. Todos y cada uno de los objetivos reflejan la imagen en positivo de los problemas identificados, esto induciría a interpretar que se ha utilizado un enfoque integrado de planificación en la elaboración de la actuación. Sin embargo, la evaluación de las cadenas de objetivos debe contemplar la posibilidad de una planificación flexible. Ello debería ser así puesto que, durante el desarrollo de la actuación, pueden producirse variaciones motivadas por cambios en los factores o condiciones externas o por las modificaciones que la ejecución del programa va provocando. En todo caso, se pueden alterar las características del diagnóstico realizado respecto a los problemas, potencialidades y población objetivo inicial. La planificación flexible debe permitir la revisión y adaptación periódica de los objetivos y estrategia de intervención, en el árbol de objetivos facilitando la introducción de modificaciones encaminadas a la supresión, redefinición o inclusión de objetivos que inicialmente no estaban previstos.

En cuanto al análisis de coherencia externa, que permite valorar el grado de correspondencia que existe entre una actuación y otras intervenciones que se están ejecutando en el mismo espacio temporal y físico-territorial, hay que señalar que este tipo de evaluación es importante por dos razones: la primera, porque no tiene sentido que actuaciones que se aplican en un mismo territorio sean contradictorios, más aún cuando lo que se pretende es eliminar o, al menos reducir, los problemas existentes; y la segunda, porque es uno de los elementos importantes a la hora de analizar las sinergias entre diferentes actuaciones que pueden reforzar o anular los impactos buscados.

Los actuaciones a tener en cuenta en la evaluación de coherencia externa pueden estar formalizados en distinto grado y tener un desarrollo legislativo más o menos amplio, por lo que la evaluación de la coherencia externa implicaría desde la búsqueda de compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc., hasta la adecuación y respeto a una normativa de orden superior. Este tipo de evaluaciones requiere el análisis de los objetivos e instrumentos de intervención de forma comparada entre los programas

que convergen en un territorio o para una población determinada. Habría que contrastar el grado de complementariedad existente y los posibles efectos sinérgicos derivados de la aplicación conjunta de los mismos.

Así, en algunas ocasiones, las medidas que se articulan en una actuación se plantean como instrumentos que contribuyen a la consecución de retos parciales de un problema o necesidad detectada. Buscar la complementariedad entre las actuaciones implica tomar como supuesto de partida el hecho de que las actividades de varias actuaciones tienen un mayor impacto que la suma de los impactos de esas mismas actividades consideradas separadamente, es decir, se debe buscar el valor añadido de un grupo de actuaciones. Ahora bien, también puede darse el caso de que se produzca una disminución parcial de los impactos. En este supuesto, la evaluación de coherencia externa busca identificar las causas que originarían dichos efectos.



## **CAPÍTULO 7.**

### **CONCLUSIONES**



Las estrategias de prolongación de la vida activa surgen ante los nuevos escenarios sociodemográficos y laborales que están emergiendo en los últimos años. El envejecimiento generalizado de la población (y, en particular, de la población activa) y el acceso, cada vez más tardío, de los más jóvenes al mercado de trabajo podrían poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de pensiones actuales. Todos los indicadores demográficos analizados indican un incremento del peso relativo de la población mayor en comparación con otros estratos de edad, aspecto que pudiera acentuar el incremento del desequilibrio entre la población cotizante y la población pasiva desde un punto de vista contributivo, en beneficio de ésta última.

Diversos estudios han analizado el efecto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones llegando a la conclusión de que dadas las actuales proyecciones demográficas, el actual sistema de pensiones no será sostenible a largo plazo. Algunos expertos señalan, por un lado, el fallo en las previsiones realizadas en el corto y medio plazo, aunque no en el largo, de las proyecciones y análisis sobre las perspectivas financieras de nuestro sistema de pensiones contributivas. Esta falta de previsión viene dada por el notable crecimiento del empleo en la segunda mitad de los noventa, hecho que no se supo anticipar, y que tiene consecuencias positivas en un sistema de pensiones de reparto (esto es, a mayor empleo hoy, mayores pensiones mañana). Y, por otro lado, destacan el balance negativo del Pacto de Toledo (marco de actuación sobre el que se asientan las reformas estratégicas y estructurales planteadas para el sistema de la Seguridad Social en España), al haber fracasado en uno de sus principales objetivos: el de mantener las pensiones al margen de los debates electorales. Asimismo, se afirma que el envejecimiento demográfico de la población, se encuentra en la base del desequilibrio creciente entre la población activa y la inactiva. De tal forma que el número de personas que abandonan el mercado de trabajo experimenta un crecimiento cada vez mayor respecto al número de aquéllas que se incorporan, así como un descenso en la edad de las primeras frente al aumento de la edad de las segundas.

El elemento común de estos argumentos parece ser que el futuro al que se alude ha dejado de ser un escenario hipotético para convertirse en un permanente debate en el presente. Por ello, en los últimos tiempos la preocupación se ha dirigido hacia cómo y cuándo introducir reformas en el sistema de pensiones (el cual debe caracterizarse por su aseguramiento universal), y consecuentemente, en el mercado laboral; así como, cuáles deben ser estas reformas. En este contexto, la prolongación de la vida laboral se convierte en un objetivo estratégico para hacer frente a las repercusiones (económicas) negativas derivadas del envejecimiento demográfico, dado que un incremento de la contratación o de la permanencia de las personas de más edad en el mercado laboral representa una mejora del equilibrio de las finanzas públicas. De una parte, a través de la reducción de los gastos destinados a financiar las pensiones por jubilación y, de otra, mediante el incremento de los ingresos fiscales.

Aunque no se puede obviar la visión pesimista que estos argumentos reflejan sobre el envejecimiento demográfico<sup>134</sup>, éste puede ser también visto desde otro enfoque: la democratización de la supervivencia. Es decir, como resultado del éxito de la reproducción social materializado en el aumento de la sobrevivencia de todas las edades y con la transformación de la estructura poblacional (Pérez Díaz, 2005). No obstante, aunque las trayectorias vitales más largas suponen un éxito del progreso, ciertamente, también requieren financiación. Hasta ahora, contribuciones del trabajo e impuestos han mantenido nuestro sistema de protección social. Sin embargo, parece ser que el envejecimiento desequilibra el sistema, por un lado, al aumentar considerablemente el gasto en pensiones, sanidad y dependencia; y, por otro, al tratarse de una tendencia a largo plazo, éste requiere de un sistema de protección estable, que en estos momentos coincide con un contexto de crisis y de elevadas tasas de desempleo. Esto exige implementar medidas a corto, medio y largo plazo que hagan desaparecer los impactos negativos de este fenómeno. Las continuas reformas de la seguridad social, de las políticas de empleo y de las políticas sociales, no son ajenas a estas cuestiones.

En la actualidad existe una constante confrontación entre, por un lado, los argumentos que justifican la necesidad de implementar estas medidas como solución a las repercusiones negativas del envejecimiento demográfico y en beneficio del bien común; y, por otro, aquellos que proclaman las inequidades que éstas pueden originar mostrando un desacuerdo tanto con los “problemas” que se

---

<sup>134</sup> De hecho, a finales del siglo XX el envejecimiento demográfico fue asociado al declive económico de los sistemas de pensión y jubilación, al aumento de los gastos en salud y a la lucha intergeneracional, configurándose una noción fatalista del envejecimiento demográfico que fue utilizada en diferentes países para plantear reformas de corte neoliberal (Arrubla-Sánchez, 2010).

definen para llevarlas a cabo como con los instrumentos implementados para solventarlos. Lo que si parece claro es que las políticas públicas tradicionales, carentes de diagnósticos sistemáticos y participativos, elaboradas desde lógicas de respuesta a demandas (y poblaciones) homogéneas y gestionadas de manera rígida y burocrática, no encuentran fácil encaje en las nuevas dinámicas, se han vuelto poco operativas y poco resolutivas. Dichas políticas, configuradas de manera universalista y jerárquica (de arriba abajo), poco diversificadas (se supone que responden a necesidades homogéneas), con un diseño acumulativo (ante una nueva demanda, nueva responsabilidad política diferenciada), y en las que los ciudadanos no son los sujetos, sino los objetos de las mismas, han quedado obsoletas (Subirats, 2011).

Las demandas son cada vez más diversificadas, heterogéneas y llenas de multiplicidad en su forma de presentarse. Esto conlleva la necesidad de que sean sustentadas en diagnósticos relevantes, pertinentes y coherentes y abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas. Hoy, todo es más fluido y con lógicas más complejas en su definición, y obviamente, en su resolución (Subirats, 2011). Las nuevas políticas, elaboradas desde la proximidad, complicidad y diversidad, incorporan nuevos retos. Son políticas más compartidas, más aceptadas y más estratégicas que mejoran nuestra adaptación a una nueva época y ayudan a articular la complejidad y la fragmentación institucional con mecanismos de coordinación e integración. Se trata de instrumentos de gobernanza, que estimulan la transformación de las capacidades de los poderes públicos aceptando la interacción entre los niveles de gobierno y la red de actores para establecer actuaciones integradas. El reto está, por tanto, en saber cómo acomodar las estrategias políticas del buen gobierno a la nueva situación adecuándolas a la realidad. Para poder mitigar las limitaciones (debilidades y amenazas) y aprovechar las potencialidades (fortalezas y oportunidades) que se presentan es fundamental adquirir un conocimiento pormenorizado de la realidad sobre la que se desea intervenir. El proceso de creación y aplicación de nuevo conocimiento es complejo puesto que implica la interacción de numerosos actores con intereses, objetivos y papeles muy diversos. La dificultad de comprender, medir, valorar y explicar lo que acontece, su origen y sus efectos, para poder mejorarlo, requiere, en primer lugar, de un análisis exhaustivo y sistemático de la realidad. A su vez, este análisis debe formar parte de un proceso de planificación más amplio, y éste, ser sometido a la lógica de la evaluación, lo que garantiza la racionalización y coherencia en la toma de decisiones. Por ello, la planificación y la evaluación de políticas públicas se han convertido en instrumentos de gran utilidad que ayudan a comprender y mejorar el complejo proceso por el cual se genera información relevante, ésta se transforma en conocimiento, y éste se aplica en la mejora de la realidad.

Partimos de que toda actuación pública pretende incidir en la realidad actuando sobre las necesidades y problemas detectados para provocar un impacto o cambio

con el objetivo de mejorarla. Para conseguirlo, se elabora un diagnóstico en el que se identifica y jerarquizan las necesidades y problemas existentes, se proponen alternativas a seguir, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos para conseguirlos. De esta manera, la búsqueda de criterios y técnicas que introduzcan transparencia y rigurosidad en la toma de decisiones para el diseño de actuaciones, son de las principales prioridades de los analistas y gestores de políticas públicas. La lógica jerárquica que ha caracterizado el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos, en estatuto orgánico o en ejercicio de jerarquía formal (Kickert, 1997). La menor capacidad de los Estados para regular las transformaciones que están ocurriendo se ve amparada por un discurso político que aboga por extremar la concurrencia entre individuos, grupos, regiones y territorios como forma de afrontar los desafíos del nuevo orden mundial (Giner y Sarasa, 1997). Sin embargo, se precisan actuaciones “personalizadas” en el marco de una gestión global y en un contexto mundializado y competencial y administrativamente territorializado con dificultades presupuestarias, fragilidad institucional y grandes incertidumbres. Y es precisamente en este contexto, en el que asistimos al surgimiento de un conjunto de medidas de notable relevancia social en torno al envejecimiento progresivo de la población y su relación con el mercado de trabajo y, consecuentemente, con la protección de la población trabajadora en su desvinculación con la actividad laboral.

Este enfrentamiento discursivo tiene su reflejo en la toma de decisiones (guiadas por las relaciones de poder), y consecuentemente, en la falta de consenso en la formación de la agenda pública. Para racionalizar la toma de decisiones y hacer más transparente (y participativo) el proceso de formación de la agenda política, en general, y el diseño de políticas públicas, en particular, se convierte en tarea insoslayable la elaboración de diagnósticos exhaustivos, sistemáticos y participativos que se adecuen a la realidad y sean fiel reflejo de las necesidades y problemas existentes. Sólo así, podrán legitimar las políticas a poner en marcha en la búsqueda del bienestar social, al margen de intereses partidistas, de tal forma que se garantice no sólo su eficacia y eficiencia sino su idoneidad. Y para ello es imprescindible contar con unos criterios metodológicos que guíen esta labor. Por consiguiente, y como objeto de esta tesis, se hace necesario analizar, desde un enfoque sociológico (y no estrictamente económico) y desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas, el diagnóstico que justifica el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa (laboral) en el marco de la política de envejecimiento activo. Este análisis nos ha permitido corroborar su adecuación a las necesidades reales existentes y la finalidad para las que han sido diseñadas. Estas medidas, formuladas a partir de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, correspondiente al periodo 2008-2010, parecen

estar más bien fundamentadas en la noción fatalista del envejecimiento demográfico que en la democratización del mismo.

En este sentido, no hay que olvidar que la adaptación de las sociedades actuales al aumento de la expectativa de vida constituye un desafío que requiere: por un lado, de la superación de enfoques catastrofistas del envejecimiento (Pérez, 2002). Debemos superar el planteamiento del envejecimiento como un problema para el mantenimiento de los sistemas de pensiones o el futuro del mercado de trabajo, el envejecimiento no se opone a desarrollo. Los datos aportados por los demógrafos, economistas y gestores públicos, así como aquellos difundidos por los medios de comunicación nos dibujan una realidad que se configura como insostenible. Sin embargo, como señala Pérez Díaz (en prensa, citado en Pérez, 2002) conviene observar la correlación existente entre el grado de desarrollo de los países y la proporción de las personas de más edad para admitir que ambos aspectos van unidos y no en oposición. Y, por otro lado, de una renovada solidaridad entre las generaciones y del fortalecimiento del modelo social de bienestar. Como se recoge en el Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo (2011), las sociedades desarrolladas se enfrentan a una realidad demográfica que requiere actuaciones importantes en el ámbito de la convivencia, la integración y el bienestar y, para ello, se hace imprescindible diagnosticar la situación real de las personas mayores, y avanzar en las ideas y posibilidades para encarar con éxito este fenómeno. A partir de él, se podrán implementar políticas y dirigir acciones para organizar el espacio político, social, económico y cultural.

Entre las medidas que fomentan la prolongación de la vida laboral no sólo se contemplan aquellas tendentes a incrementar la edad legal de jubilación, sino que también se consideran las que intentan acercar la edad real de jubilación con la edad legal. Entre éstas se encuentran, grosso modo, las que intentan favorecer el incremento de la fuerza laboral de los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo por medio de medidas políticas incentivadoras, restrictivas y sensibilizadoras para mejorar la imagen y el papel de los trabajadores de edad avanzada. Las estrategias de envejecimiento activo han sido abordadas por las instituciones políticas comunitarias en numerosas orientaciones y recomendaciones destinadas a los países miembros, adoptando como marco general de referencia la Estrategia Europea para el Empleo, la Estrategia de Lisboa y las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo. La situación en cuanto al cumplimiento de los objetivos marcados en torno a la prolongación de la vida activa en cada uno de los Estados miembros es dispar, como ponen de manifiesto sus Programas Nacionales de Reforma, si bien dichos instrumentos se han convertido en el medio principal para poder desarrollar una estrategia común a nivel europeo. Su eficacia y eficiencia están por determinar. Las principales intervenciones políticas implementadas guardan relación con medidas restrictivas destinadas a dificultar el acceso a las jubilaciones anticipadas, fundamentalmente a través del incremento de

las exigencias fiscales a los empleadores y empleados. A su vez, las políticas de incentivos para permanecer en el mercado laboral son frecuentes en el escenario político europeo mediante reformas en el régimen impositivo de los sistemas de pensiones. En general, puede afirmarse que la opción mayoritaria para lograr el objetivo de ampliar la vida laboral en el mercado de trabajo está vinculada a las reformas introducidas en este pilar básico del sistema de protección social.

Por otro lado, se observa un mayor énfasis en la adopción de las políticas de carácter preventivo, educativas y formativas, para aplicar lo que se ha denominado una estrategia de aprendizaje permanente (lifelong learning). Los distintos países analizados en el contexto europeo coinciden en señalar la necesidad de mantener o desarrollar las capacidades de los trabajadores mayores a lo largo de la vida, con el fin de afrontar con mayores garantías su adaptabilidad, reciclaje o reinserción laboral. En este sentido, se han puesto en marcha de forma generalizada numerosos proyectos y programas de formación continua destinados específicamente a personas en edad avanzada, que han dispuesto, Así mismo, de la ayuda de servicios públicos de asesoramiento y seguimiento para reinsertarse en el mercado laboral. De nuevo, hay que señalar que será en la evaluación de estas actuaciones donde se valore su idoneidad.

La apuesta por la mejora de las condiciones de trabajo a través de medidas relacionadas con la flexibilidad laboral, el control de la salud y de los riesgos laborales constituye otro ámbito de intervención concreto de cara a fomentar el atractivo de los lugares de trabajo para prolongar la permanencia de los trabajadores en ellos. La satisfacción laboral de los trabajadores mayores también se pretende alcanzar por medio de acciones que prestan más atención al incremento de su motivación, a la reorganización de los puestos de trabajo desde una perspectiva de la edad y a potenciar la interacción y el aprendizaje intergeneracional en las plantillas. Sobre estos aspectos y de manera generalizada parece que no se han logrado grandes avances.

En cuanto a las políticas auspiciadas por determinados gobiernos dirigidas a poner en valor la imagen de los trabajadores en edad avanzada, presentando un enfoque orientado a difundir las ventajas que supone contar con esta fuerza de trabajo, con el objetivo de integrar en la gestión de los recursos humanos de las empresas una perspectiva de la edad, no han sido de una aplicación muy extendida. A tal fin, se han desarrollado campañas de sensibilización destinadas tanto a los empleadores como a la sociedad en general, así como programas específicos para la difusión de buenas prácticas y códigos de conducta relacionados con el envejecimiento activo. Pero, en última instancia, la perspectiva de edad en la gestión de recursos humanos, depende en gran medida de la responsabilidad social de la empresa, ya que se trata de establecer otros parámetros en términos de formación, flexibilidad laboral,



prevención de riesgos laborales, etc., así como las políticas de contratación y de jubilación.

Es preciso destacar que la evidencia empírica ha revelado que la implementación de políticas integrales en las que concurren una buena parte de las actuaciones y medidas mencionadas con anterioridad constituye la causa de que algunos países del entorno europeo hayan cosechado importantes éxitos en materia de prolongación de vida laboral. No obstante, sería necesario deslindar las causas (y sinergias) de dichos efectos, para comprobar hasta que punto son resultados directos de las políticas llevadas a cabo. Aún así, la observación de la experiencia acumulada en estos casos podría constituir una forma de conocer ejemplos eficaces para el diseño de estrategias y políticas en ese ámbito de intervención.

Desde las instituciones políticas se ha destacado la necesidad y la conveniencia de incrementar los esfuerzos para garantizar la viabilidad del sistema de protección social en España ante el envejecimiento de la población, un fenómeno que plantea retos a los que no sólo es posible dar solución mediante vías que contemplen la mayor participación de la población en el mercado de trabajo. Frente a esta situación, la experiencia político-normativa relacionada con la prolongación de la vida laboral se ha caracterizado por pequeñas reformas al amparo del diálogo social (Alonso y Conde, 2007), si bien cabe destacar, dentro del marco jurídico vigente, la Ley de medidas en materia de Seguridad Social y la Ley para el crecimiento y el empleo, cuyas disposiciones concentran la mayor parte de las regulaciones introducidas acerca de esta materia.

La experiencia reformadora en el ámbito de las políticas destinadas a prolongar la vida laboral se ha centrado hasta la fecha, fundamentalmente, en incrementar los esfuerzos dirigidos a ampliar el periodo de cotización de los trabajadores, tanto a través de restricciones al acceso de la jubilación anticipada como a través del fomento del trabajo más allá de la edad efectiva de jubilación. En alusión a la problemática que suscita el sistema de jubilación se han planteado fórmulas que sopesan la sustitución de las políticas de jubilaciones anticipadas por otras encaminadas a implantar la jubilación flexible y parcial. Sin embargo, la generalización de estas modalidades de tránsito entre la etapa laboral y la de retiro es aún escasa y su implementación puede decirse que se halla en una fase incipiente. Por tanto, la producción normativa en España no ha inspirado, a diferencia de algunos países comunitarios, como Finlandia o Países Bajos, el desarrollo de actuaciones o políticas caracterizadas por una perspectiva integral en este campo, sino que se produce en el mercado de trabajo español la coexistencia de medidas incentivadoras (fomento de atraso de la jubilación) y desincentivadoras (jubilación anticipada) que promueven, al tiempo que dificultan, el desarrollo de estrategias de prolongación de vida laboral. Se observa, pues, cierta contradicción en la implementación de las políticas y medidas que tienen lugar en el ámbito

nacional, frente a otros países donde las intervenciones han gozado de mayor coordinación, que no quiere decir eficacia y eficiencia. En concreto, algunas medidas legales son utilizadas por las empresas para facilitar las jubilaciones graduales y flexibles de sus trabajadores, así como para contratar a mayores de 45 años en paro para beneficiarse de la reducción de las cuotas a la Seguridad Social, mientras que en otras, son empleadas para incentivar la jubilación anticipada.

Las fuentes estadísticas consultadas permiten cuantificar el resultado de las políticas implementadas como un éxito relativo, al constatarse avances considerables en el crecimiento de las tasas de empleo y de actividad de los trabajadores mayores, así como en el atraso de la edad de retiro, pero también se comprueba que aún son lejanos los objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa para alcanzar una edad media de jubilación situada en los 65 años en la UE y una tasa de actividad del 50% para los trabajadores mayores. Así mismo, queda por resolver si esta evolución positiva de los indicadores está motivada por la introducción de reformas legislativas y medidas o bien si son otros factores, tales como la asistencia de un ciclo económico expansivo anterior a la coyuntura económica desfavorable actual, los que han favorecido la tendencia señalada.

Por otro lado, hay que añadir los efectos que han provocado en la población activa las dinámicas generadas en los mercados de trabajo como respuesta a la evolución del ciclo económico. En este sentido, la utilización desmedida de las jubilaciones anticipadas para adaptar la fuerza laboral a las necesidades productivas, junto con las dificultades que suelen tener las personas de más edad para mantener su empleos o reinsertarse laboralmente en caso de quedar desempleados, supone la salida de población activa antes del alcanzar la edad legal de jubilación. Frente a ello, la prolongación de la vida laboral se está convirtiendo en un objetivo estratégico para hacer frente a las repercusiones negativas derivadas del envejecimiento demográfico, dado que un incremento de la contratación o de la permanencia de las personas mayores en el mercado laboral representa una mejora del equilibrio de las finanzas públicas. Por una parte, mediante la reducción de los gastos destinados a financiar las pensiones por jubilación y, por otra, a través del incremento de los ingresos fiscales. Esto ha de traducirse en una compensación de los impactos generados por el envejecimiento demográfico mediante la ampliación de la población activa.

Una de las conclusiones básicas que puede extraerse de la encuesta realizada a la población andaluza es la escasa predisposición existente a prolongar la vida laboral por encima de los 65 años. En concreto, un 70,30% de los encuestados no estaría (o no hubiese estado en caso de los jubilados) dispuesto a prolongar su vida laboral por encima de dicha edad bajo ninguna circunstancia. El resto considera que estaría dispuesto fundamentalmente en dos escenarios: si lo necesitase económicamente o bien si le permitiese un incremento sustancial de su pensión. Ahora bien, respecto a

las preferencias de la población consultada en torno a la edad de jubilación cabe destacar que, a medida que la edad se incrementa, el interés por jubilarse “cuanto antes mejor” se reduce, revelando que la voluntad por prolongar la edad de retiro aumenta a medida que lo hace la edad, incrementándose el porcentaje de aquéllos que quieren llegar a la edad legal de jubilación al 52,1% de los encuestados entre 55 y 64 años. Esta afirmación se ve apoyada por la opinión manifestada por los trabajadores en edades avanzadas (55-64 años), y cuya actitud refleja el pensamiento de poder realizar mejor su trabajo una vez cumplida la edad legal de retiro. Este aspecto es interesante, ya que si bien la predisposición a trabajar por encima de los 65 años es reducida, se advierte que la idea de agotar los plazos legales para acceder a la jubilación tiene mejor aceptación entre la población andaluza. Y dado que la edad media efectiva de jubilación se sitúa por debajo de ese umbral (62,6 años), según los datos proporcionados por la encuesta, puede entenderse como una actitud favorable para prolongar la vida laboral, al menos hasta el límite legal actualmente establecido.

Así mismo, entre la población encuestada un porcentaje considerable ha manifestado interés por alcanzar una jubilación temprana (alrededor del 50% de los entrevistados entre 35 y 54 años), si bien queda reflejada como condición importante para acceder a ésta el conseguir un nivel de ingresos determinado procedente de la pensión. La motivación económica es, de nuevo, aducida por la mayoría de los consultados como una variable que determina la decisión de extender o no la participación en el mercado de trabajo. No obstante, esta afirmación ha de ser matizada por la opinión de aquéllos que manifiestan desear acceder a la jubilación en cuanto alcancen la pensión suficiente para vivir, y, por otro lado, por aquéllos cuya respuesta se orienta a dar prioridad a la obtención del 100% de la base reguladora antes de retirarse. En consecuencia con lo anterior, es pertinente considerar el establecimiento de actuaciones orientadas a estimular la permanencia en el empleo mediante mayores incentivos económicos que se traduzcan en un incremento de la cuantía de la pensión percibida a cambio de prolongar la vida laboral. De la explotación de los resultados de la encuesta, se desprende la valoración positiva de estas medidas. También se ha detectado que las personas que tienen un mayor nivel de formación manifiestan menos reticencias a la prolongación de la vida activa. Esta tendencia también se presenta entre las personas cuya trayectoria laboral se ha caracterizado por una mayor inestabilidad y refuerza la afirmación planteada anteriormente en la que destaca la variable económica como un factor relevante sobre la percepción y/o predisposición de un trabajador a prolongar su vida laboral.

En la implementación de estrategias de prolongación de la vida laboral, se ha de tener en cuenta que no existe un único mercado de trabajo, sino que la realidad laboral es poliédrica y con muchas aristas. Ello significa que no todos los sectores, ni todas las ocupaciones son susceptibles de la aplicación de estrategias de

prolongación laboral en la misma medida. De hecho, entre los encuestados se pone de relieve que aquéllos que deciden voluntariamente retrasar su edad de jubilación pertenecen a una tipología de ocupación específica que se caracteriza por un menor esfuerzo físico y una elevada remuneración en comparación a aquéllos otros que pretenden jubilarse incluso anticipadamente. Habría que tener en cuenta aquellas ocupaciones con altos requerimientos físicos en las que la edad supone una pérdida de capacidades para seguir realizando sus tareas y limita no solo la posibilidad de prolongar la vida laboral más allá de los 65 años, sino incluso la de llegar a esa edad. Y por último, entre ambos extremos se situarían aquellos trabajadores en los que circunstancias como su trayectoria laboral, su historial de cotizaciones, y por tanto, sus previsiones de ingresos futuros, condicionan su valoración sobre la prolongación de su vida laboral. Desde un punto de vista sectorial, esta idea se materializa en la existencia de población activa y pasiva reacia a extender su participación en el mercado laboral en sectores como el de la construcción, que ostenta la diferencia más destacada, mientras que, por el contrario, el alargamiento de la carrera profesional es manifestado con mayor interés por las personas ocupadas en la sanidad.

En este sentido, nuestra hipótesis acerca de considerar que no todas las actividades profesionales reúnen las condiciones necesarias para poder optar por la continuidad de la actividad laboral en edades avanzadas, se ve corroborada por los datos obtenidos. Así, la decisión sobre la continuidad laboral a edades avanzadas vendrá determinada por las condiciones laborales que caracterizan el tipo de ocupación que se desempeñe, siendo la edad, factor clave en beneficio de la trayectoria laboral o, todo lo contrario, en su perjuicio.

Respecto a la valoración del papel de la Administración Pública en la prolongación de la vida laboral, cabe destacar que la mayoría de responsables de personal que han participado en el sondeo de opinión realizado, consideran que sus actuaciones son insuficientes para estimular el atraso de la edad de jubilación y no tienen su reflejo en una mayor extensión de la vida laboral de los trabajadores en la empresa. A pesar de esto, sí parece que los incentivos para favorecer el empleo de trabajadores mayores tienen cierto éxito entre las empresas entrevistadas, aunque reflejan ciertas contradicciones en este sentido al considerar que los trabajadores de más edad pueden reducir la productividad de la empresa. De esta forma, el 41% de las empresas contactadas que afirma tener trabajadores mayores manifiesta recibir algún tipo de incentivo/bonificación procedente de las Administraciones Públicas por la contratación o mantenimiento en su puesto de trabajo de trabajadores mayores con más de 55 años, lo que supone un 19% del total de empresas entrevistadas.

En cuanto al papel del trabajador mayor en la empresa, insistimos en la detección de algunas contradicciones, ya que, si por un lado, se considera que el trabajador

mayor puede permitir la transmisión de conocimientos y de experiencia a los más jóvenes; por otro lado, se manifiesta que un incremento de trabajadores mayores en la plantilla puede suponer una reducción de la productividad. Por último, sobre las medidas e incentivos que según las empresas sondeadas tendrían más aceptación se destaca, la reducción de cuotas a la Seguridad Social de los empresarios por contratar a trabajadores de 45 o más en situación de paro. En sentido contrario, las medidas consideradas como menos eficaces son las relacionadas con la formación de los trabajadores de mayor edad para conseguir su adaptación a las actividades de la empresa y aquellas vinculadas a modificaciones legales que restrinjan la jubilación anticipada, bien a través de penalizaciones o desincentivos económicos, bien mediante alternativas como la jubilación flexible.

De las entrevistas realizadas a agentes socioeconómicos seleccionados, sindicatos (UGT y CCOO), Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL) pueden extraerse algunas ideas interesantes:

- El aumento de la edad legal de jubilación tampoco es una medida valorada positivamente por las organizaciones sindicales, puesto que no todas las profesiones son susceptibles de prolongar su vida laboral. Además, desde su punto de vista, todavía hay margen para incrementar la población activa. No obstante, sí valoran de forma favorable la posibilidad de prolongar la vida laboral de forma incentivada y voluntaria, ya que podría permitir incrementar las pensiones a personas que tengan vidas laborales cortas o remuneraciones salariales insuficiente, fundamentalmente las mujeres. Desde los representantes empresariales se considera que un incremento en la cantidad a percibir en las pensiones, en el caso de jubilaciones después de los 65 años, sería un buen método para incentivar la prolongación, pero que conlleva un coste para el sistema.
- Existe coincidencia entre la perspectiva empresarial y sindical en la necesidad de mantener las jubilaciones anticipadas como mecanismo de regulación del mercado de trabajo, aunque como es lógico, el origen de este posicionamiento es distinto. Las organizaciones sindicales lo enfocan desde la perspectiva laboral, ya que este tipo de jubilaciones puede suponer una salida para trabajadores de cierta edad que al perder su trabajo se enfrentan a dificultades para reintegrarse al mercado laboral. Desde el punto de vista de los empresarios, las jubilaciones anticipadas son el único instrumento viable que la empresa puede utilizar en momentos de crisis para adaptar sus plantillas a las necesidades del mercado. Desde ambos estamentos consideran por tanto, que es preferible tener un trabajador jubilado que uno desempleado.

- En cuanto al papel de los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo y los factores que explican la baja tasa de empleo existen divergencias entre los representantes entrevistados. Desde la perspectiva sindical, esta situación se debe a la conjunción de varias circunstancias: la baja tasa de empleo femenino; la estructura del tejido productivo que tiende a expulsar a este colectivo de trabajadores; y los mayores problemas para la movilidad geográfica y funcional y la adaptación a los cambios. Desde el CARL, a estos factores cabe añadir la brecha digital existente entre los trabajadores mayores y los jóvenes, y el hecho de que la segmentación del mercado convierte a los trabajadores de más edad en empleados “caros”, con indemnizaciones por despido elevadas.
- La divergencia más destacable en este aspecto surge sobre la idea generalizada de la poca valoración que desde la empresa se hace de los trabajadores de mayor edad, tendiéndose a minusvalorar su experiencia y a considerarlos faltos de capacidad y de motivación. Desde instancias empresariales, niegan esta idea, ya que consideran que una empresa no se desprende de un trabajador que sea productivo independientemente de la edad que tenga. Por tanto, niegan que existan, técnicamente, elementos discriminatorios en la empresa que impidan el acceso de estas personas a un puesto de trabajo o el mantenimiento del mismo. No obstante, todos los entrevistados manifiestan su acuerdo con la idea de que no sólo es la empresa la que se debe implicar en este aspecto sino que son los trabajadores los que también deben adaptarse al cambio, con el esfuerzo que dicha adaptación requiere para evitar una salida prematura del mercado de trabajo.
- En definitiva, parece que la opinión generalizada tanto de trabajadores como del resto de agentes sociales no es favorable al incremento de la edad legal de jubilación. Respecto a esto hay que considerar que la efectividad de esta medida debe estar acompañada: en primer lugar, de una situación favorable del mercado de trabajo que actualmente no se produce; y en segundo lugar, de un planteamiento opcional, y por tanto, conlleva la adaptabilidad y coherencia con los diferentes requerimientos de los tipos de ocupaciones existentes. La obligatoriedad del incremento de la edad legal de jubilación no acompañada de medidas adaptadas a la ocupación desempeñada por personas de edad avanzada que limite su salida precoz del mercado de trabajo, podría provocar que la edad de jubilación efectiva no se retrase y sólo se disminuyan las pensiones a través de los coeficientes reductores, ya que habría que aplicarlos para cada uno de los años en los que se prolongue legalmente la jubilación. Efectos similares podría provocar al producirse en contextos económicos desfavorables en los que las altas

tasas de desempleo y las necesidades de las empresas por ajustar plantillas podrían anular el efecto de esta medida.

Por tanto, estamos más cerca de afirmar que las trayectorias laborales y personales determinan la opción o imposición del retiro laboral (y al contrario, la de prolongar el ciclo laboral) al existir un conjunto diverso de situaciones laborales a edades avanzadas. Esto nos lleva a señalar que las medidas que fomentan estas situaciones no favorecen a todo el conjunto de trabajadores, al tiempo que tampoco suponen una solución al futuro desequilibrio del sistema de pensiones. Introducir elementos de flexibilidad de manera opcional en la edad obligatoria de jubilación en determinadas actividades laborales, dadas las mejores condiciones en las que se envejece, es una medida positiva. Ahora bien, el gasto en pensiones (que en España se encuentra por debajo de la media europea) no sólo lo determina la variable demográfica, también la situación de crisis actual.

Parece lógico por tanto, que previo a la implementación de estas medidas sea preciso tener un conocimiento pormenorizado de ella y disponer de la información necesaria para una correcta toma de decisiones. Éste es, en parte, el fundamento de la importancia de la información en la sociedad actual. Para intervenir sobre esta realidad y estar en condiciones de aprovechar las oportunidades que de ella se derivan, y solventar las dificultades que en ella emergen, debemos conocer en qué contextos (sociodemográfico, económico-laboral y político) nos encontramos. En esta línea, no parece suficiente el tratamiento dado al problema objeto de estudio, y se detecta la ausencia de un análisis de política pública que contemple la elaboración de diagnósticos exhaustivos que nos aproximen a la realidad en general, y a la población objetivo en particular, garantizando a priori la racionalidad y coherencia de las medidas a implementar, sin olvidar su idoneidad. Y en este caso que nos ocupa, se ha enfatizado en aspectos demográficos como determinantes de la insostenibilidad de las pensiones, olvidando otras variables sociales, económicas, laborales, etc. que completan la realidad.

Comenzábamos esta tesis exponiendo como el diagnóstico, fase clave en el diseño de políticas públicas y elemento legitimador de las mismas, se inicia con la identificación de necesidades y problemas y concluye con la formulación de alternativas posibles para su solución; y que su elaboración debería englobar todos y cada uno de los elementos contemplados en el proceso planificador. Asimismo, y aunque se reconoce su importancia para la óptima consolidación de las políticas implementadas, no es frecuente su elaboración de forma exhaustiva, sistemática y participativa, y raramente es evaluado. La investigación que hemos desarrollado ha analizado, desde un enfoque sociológico y desde la lógica de la evaluación de políticas públicas, el diagnóstico elaborado para el diseño de estrategias destinadas a fomentar la prolongación de la vida activa de los trabajadores en la Unión Europea en el marco de la política del envejecimiento activo, y confirma lo expuesto



anteriormente. Para ello, nos hemos aproximado al estudio del envejecimiento demográfico en su relación con la actividad laboral, desde un enfoque multidimensional que ha aglutinado aquellos factores contextuales pertenecientes a ámbitos diferentes, y en ocasiones distantes y opuestos, que lo configuran, así como, las interrelaciones existentes entre ellos, corroborándose nuestra idea sobre la heterogeneidad del envejecimiento y de la vejez (“vejeces”). En consecuencia, debemos utilizar el término *envejecimiento activo* en plural para dar a entender claramente que existen versiones diferentes del mismo. Esta última conclusión tiene consecuencias directas sobre nuestro objeto de estudio. Así, dependiendo del concepto de envejecimiento activo por el que se opte, las políticas diseñadas guardarán o no, racionalidad (relevancia y pertinencia) y coherencia (interna y externa) con el diagnóstico que las sustenta y con la finalidad perseguida, determinando ésta última la eficacia y eficiencia de las mismas, así como su idoneidad.

Para la Comisión Europea, la finalidad de la política de envejecimiento activo es la extensión del período laboral; y así lo expone: *“La manera más productiva y eficaz de oponerse a la amenaza que representa el envejecimiento para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es invertir la tendencia al retiro anticipado. Capacitando y motivando a los trabajadores para permanecer activos durante más tiempo y optar por una jubilación más tardía y gradual, podemos reducir los costes de las pensiones, conseguir ingresos extraordinarios y obtener una mayor aportación productiva al crecimiento. Lo que tenemos que hacer es cambiar el comportamiento de los trabajadores en lo que se refiere a la jubilación”* (Comisión Europea, 1999: 14). Se debe insistir en que esta extensión del tiempo de trabajo estará causada por la prolongación de la vida laboral en edades avanzadas. Al margen de esta finalidad quedan otras posibles medidas, tales como: comenzar la vida laboral a edades más tempranas o evitar en la medida de lo posible las entradas y salidas del mercado laboral en el transcurso de la vida laboral. Por tanto, el resto de posibles aspectos a incluir en el marco del envejecimiento activo deben estar al servicio de ese objetivo general: *“El envejecimiento activo es por sí solo una orientación global y duradera, en la que deben intervenir muchos otros elementos además de la reforma de las pensiones. Para plantearse positivamente trabajar más tiempo, es preciso no tener que seguir haciendo frente a prejuicios discriminatorios, haber recibido una preparación para actualizar y valorar las competencias adquiridas con el tiempo, poder acceder a unos sistemas de jubilación flexible, tener una buena salud física y mental, pero además esperar seguir viviendo aún mucho tiempo teniéndola”* (Comisión Europea, 2006: 9).

De esta manera, podríamos plantearnos que el conjunto de actuaciones que componen la política de envejecimiento activo carecen de un objetivo común, convirtiéndose en meros instrumentos (con objetivos supeditados al logro del objetivo general) a través de los cuales conseguir mantener a la población



trabajadora en el mercado laboral más allá de la edad legal de jubilación. En este contexto, la cuestión que surge partiendo del planteamiento y la finalidad que se persigue desde la Comisión Europea con el envejecimiento activo, es cómo deslindar lo que enmascara el objetivo final de esta política cuando una de sus actuaciones se materializa (instrumentaliza) en las *estrategias para la prolongación de la vida laboral*, siendo éstas, al mismo tiempo, el objetivo final de dicha política. El posicionamiento de la Comisión Europea tiene, por tanto, una doble vertiente como señala el informe del Observatorio Social de las Personas Mayores de CCOO (2013), ya que: si de un lado, pretende hacer frente al hecho de contar con una población que vive más tiempo (por tanto, envejece más), y lo hace más saludablemente; por otro, está alentando que este incremento en la esperanza de vida en condiciones saludables sea aprovechado, al menos en parte, por el mercado de trabajo, de tal modo que el incremento de vida no sea socialmente gravoso en términos económicos.

Se comprueba que el papel otorgado a los mayores en la actualidad es negativo, relacionado fundamentalmente con la dependencia y la enfermedad, y esto nos da a entender la problemática que genera en relación con la sostenibilidad del sistema financiero ante el requerimiento de mayor financiación. Y obviamente, estos argumentos determinan la manera de actuar. Así, al profundizar en el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa hemos comprobado como en su elaboración se ha obviado la diversidad de factores que rodean a las personas y, con ello, la evidencia empírica de estos determinantes que pueden ser buenos predictores del envejecimiento poblacional y contribuir al conocimiento de este fenómeno en su totalidad. De esta manera, la toma de decisiones acerca de esta problemática no ha estado bien fundamentada, y ello ha determinado que el diseño de estas actuaciones no se ajuste a las necesidades reales de la población a la que van destinada. La carencia de mecanismos y criterios que aseguren que los esfuerzos invertidos en su elaboración (planificación) e implementación, sirven a las necesidades e intereses de la sociedad en general, y a la población a las que van destinadas en particular, y reviertan en ella no sólo desde la eficacia y la eficiencia, sino desde la idoneidad, es una evidencia. Ya señalábamos que para que un estado (como sujeto o responsable principal) pueda diseñar y gestionar políticas públicas, éstas deben ser vistas y consideradas como un *proceso* cuyo punto de salida (*input*) es una situación de insatisfacción social y cuyo punto de llegada (*output*) debe ser una situación de satisfacción social (Graglia, Kunz, y Merlo, 2004) y para ello, se debe partir de diagnósticos fiables, sistemáticos, completos y participativos. En este caso, no puede decirse que el diagnostico que sustenta las estrategias para la prolongación de la vida laboral sea completo, sistemático, participativo

De la misma manera, las estrategias para la prolongación de la vida laboral, desde un punto de vista demográfico, social, económico y laboral tienen un carácter estratégico, estructural y dinámico. Las respuestas políticas, desde lógicas

participativas y consensuadas, que parten de diagnósticos relevantes, pertinentes y coherentes, bajo un enfoque de planificación y evaluación de política pública, con proyección a medio-largo plazo y con flexibilidad y adaptabilidad, tenderán a debilitar los factores que obstaculizan el logro de un modelo social sostenible y equitativo, objetivo último del Estado del bienestar. Y esto sólo puede ser afrontado desde la lógica de la planificación y evaluación de políticas públicas puesto que son éstas las que garantizan tanto la racionalidad (relevancia y pertinencia) como la coherencia (interna y externa) del diseño de una política, elementos imprescindibles para lograr no sólo su eficacia y eficiencia sino su idoneidad. Los principales resultados de esta investigación corroboran que el diagnóstico elaborado para el diseño de las estrategias para la prolongación de la vida laboral no refleja adecuadamente la situación problemática real de partida (carece de racionalidad, no es relevante ni pertinente, y de coherencia, interna y externa) y, por tanto, el diseño de dichas estrategias de cara a solventar los problemas y necesidades existentes no queda legitimado desde un enfoque de evaluación de políticas públicas. Como consecuencia de lo anterior, no podrá contribuir a fomentar la elaboración de diagnósticos (sistemáticos y participativos) como punto de partida de los procesos de planificación de políticas públicas y, a su posterior evaluación; y más explícitamente, los relacionados con el envejecimiento poblacional y la actividad laboral, a través de su incorporación en el proceso de aprendizaje seguido por los actores implicados.

Para terminar y en relación con la metodología desarrollada, habría que señalar que en esta investigación se ha pretendido seguir una orientación analítica, formativa y conclusiva. De este modo, hemos recogido las opiniones, percepciones y discursos que sobre determinados aspectos relacionados con la prolongación de la vida laboral y/o la jubilación mantienen distintos colectivos, previamente seleccionados, con edades y ocupaciones diferentes (empleados, por cuenta ajena y propia, desempleados y jubilados). Esto nos ayudará a interpretar, dentro de su propio contexto, las opiniones dadas acerca de estas cuestiones en relación con las trayectorias laborales y personales de los sujetos, así como los diferentes efectos que éstas representan en su vida profesional y personal. Así mismo, hemos relacionado el binomio, trayectorias vitales-trayectorias profesionales, con el objetivo de comprobar a través de su interrelación, las consecuencias que en éstas el proceso de envejecimiento puede tener, y consecuentemente, los efectos producidos por el retiro laboral, o contrariamente, por la prolongación de la vida laboral.

Como punto y final de esta tesis doctoral, planteamos una reflexión sobre el análisis que los autores Aguilar y Lima (2009) realizaron acerca de qué son y para qué sirven las políticas públicas, clave para entender todo lo recogido en esta investigación. Para estos autores, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de

*políticas* presta atención a lo que de hecho se efectúa y se lleva a cabo, más que a lo que se propone y se quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003a: 25) y se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. De esta manera, las políticas son acciones destinadas a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Al mismo tiempo, dichas políticas denotan las intenciones e intereses de las fuerzas políticas, convirtiéndose en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, 1967; Pressman y Wildavsky, 1973; citados en Aguilar, 2003a).

De manera general, se puede concebir la actuación como la manera en que los problemas colectivos son conceptualizados y atraen la atención de los gestores públicos para su solución. Así mismo, también hará referencia a la manera en la que se formulan y seleccionan alternativas para solucionarlos y a la forma como estas soluciones son ejecutadas, evaluadas y revisadas. Si en este proceso de visibilización de los problemas y necesidades, se contemplan las fases de formación de la agenda pública, habría que partir de la identificación de situaciones problemáticas. Éstas, deberían ir acompañadas de una revisión, recopilación y sistematización de información, procedente de fuentes primarias y secundarias de información, que facilitará el descarte de situaciones que por su pertinencia, capacidad de resolución o ámbito competencial no pudieran ejecutarse. Por tanto, la selección y priorización de las situaciones coyunturales o estructurales convertidas en alternativas para conformar la agenda pública, es una tarea imprescindible en el proceso que estamos analizando.

En esta línea, surge la reflexión acerca de las cuestiones que, aún no siendo concebidas como problemas por parte de la población, se convierten en asuntos públicos de primer nivel, mientras que otras no lo logran. En la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte de los poderes públicos como potenciales asuntos de políticas públicas. Así la agenda es un fenómeno político dinámico que no asegura que el problema sea sucedido por una decisión y no garantiza su permanencia en el tiempo. De la misma manera, muestra la percepción de los poderes públicos en un instante concreto y sobre “lo que se debe solucionar” (Subirats, 2011). Por tanto, se trata del conjunto de cuestiones a los que los agentes públicos están prestando atención en un momento determinado. En el caso de las estrategias para la prolongación de la vida activa, se comprueba que éstas son la respuesta a un problema (viabilidad e insostenibilidad del sistema de pensiones) que aún no existe pero que puede surgir a largo plazo. Luego, son medidas cuya finalidad es evitar un problema que prevén los poderes públicos y del que no se tenía conocimiento por parte de la población, consecuentemente, no era concebido como tal.

En todo caso, lo importante es considerar que los problemas no se descubren, sino que se construyen analítica y conceptualmente (Morss, 2005: 189). Por ello, además de estructurar o formular un problema, hay que determinar la solución de ese problema. De esta manera, es necesario identificar y delimitar el problema, enunciarlo y definirlo conceptual y operacionalmente. Así mismo, hay que formular alternativas de solución, evaluar y jerarquizar estas alternativas y seleccionar entre éstas, la que se va a implementar. En definitiva, definir un problema es delimitar la probabilidad, tipo y alcance de la solución (Aguilar, 1996) y como señala Dunn (1981: 98), se producen más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas planteados, y desde nuestro punto de vista, ambas cuestiones se han dado en la elaboración del diseño de las estrategias para la prolongación de la vida activa. Por tanto, habrá que concebir los problemas como oportunidades de mejora, y convertir el proceso de definición de los problemas en el de búsqueda, creación y primer examen de las ideas o vías de solución (Dery, 1984: 25).

## **CAPÍTULO 8.**

### **CONSIDERACIONES GENERALES DE LA TESIS Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**



Como resultado de la realización de esta tesis comprobamos que a pesar de que el envejecimiento de la población es parte del proceso de cambio demográfico global, cuyas consecuencias implican cambios cualitativos en la organización de las sociedades y, al mismo tiempo, sirven de marco a los cambios culturales y económicos y a su propia concepción, su tratamiento desde el bienestar objetivo y subjetivo de los mayores parece quedar al margen. La vejez y el envejecimiento se encuentran asociados a aspectos demográficos, socioeconómicos, laborales, políticos, culturales, pero también, subjetivos. Es importante subrayar que la vejez como construcción social y el envejecimiento como experiencia individual forman parte de un cambio en la presencia de la población mayor en el mundo, como consecuencia, de una parte, de una baja natalidad y mortalidad en la mayoría de las naciones del mundo, lo cual muestra una alta expectativa de vida (Di Domizio, 2011); y, de otra, de un cambio en la tipología y dirección de los flujos migratorios.

Estos cambios demográficos, como hemos comprobado, generan un impacto de especial relevancia que nos obligan a aproximarnos al colectivo de mayores desde una perspectiva social para ofrecer un nuevo enfoque al debate estrictamente económico que suscita el envejecimiento de la población. Superar el debate economicista sobre las consecuencias negativas que el envejecimiento de la población puede tener en la sociedad, aludiendo a otras cuestiones que coexisten con el envejecimiento poblacional y que nos aproximan a un enfoque multidimensional de esta realidad, ha sido un objetivo de esta tesis. Son estas otras cuestiones las que se intentan analizar y poner de manifiesto también con la construcción de un índice sintético que contemplen estos aspectos ausentes en los diagnósticos que justifican las nuevas políticas a implementar como solución a los efectos del envejecimiento poblacional, y que planteadas como retos para la construcción de sociedades con calidad social, serán de gran utilidad en la evaluación de sus resultados.

Como hemos señalado en estas páginas, a lo largo de la historia, ha ido evolucionando el concepto de vejez, así como los roles sociales vinculados a esta etapa vital. Los comportamientos y actitudes propios de los mayores se adaptan a

estos cambios configurando una compleja y diversa realidad cuyo núcleo es la combinación de multitud de variables (económica, política, social, cultural, ocio, relaciones, salud, etc.). El envejecimiento, proceso que presenta un mosaico de infinitas posibilidades situacionales de las personas de más edad, viene determinado por las circunstancias económicas, profesionales y sociales vividas, retroalimentado un círculo en el que las trayectorias vitales y laborales se entrecruzan convirtiéndose, al mismo tiempo, en causa y consecuencia, la una de la otra. En nuestro objetivo de ampliar la simplicidad analítica de explicar los fenómenos sociales reduciéndolos únicamente a su dimensión económica y acercarnos a criterios que midan la satisfacción material e inmaterial que producen en las personas mayores una serie de condiciones que configuran su bienestar, surge el interés por conocer la calidad de vida de las personas mayores.

Las personas viven ahora más tiempo y esta prolongación de la vida implica una redefinición de las formas de envejecer y de vivir, de ser y de actuar en la edad avanzada. Ante la extensión de la vida se plantea la redefinición de las fronteras generacionales, así como la de los conceptos e implicaciones relacionados con las mismas (Parales y Dulcey-Ruiz, 2002), siendo necesario abordar los nuevos escenarios y las nuevas conceptualizaciones que surgen para poder clarificar el panorama actual de la vejez y el envejecimiento, tanto a nivel teórico como empírico. Pero, al mismo tiempo, el envejecimiento es un desafío que implica mejorar las condiciones de vida y el bienestar en general. La población envejece dentro de un contexto caracterizado por el cambio social, y ello tiene un fuerte impacto sobre las sociedades que requiere de una nueva y mejor gestión de cuestiones vinculadas con la vulnerabilidad de la población en edades avanzadas. No podemos obviar que el envejecimiento y su identificación con la inactividad ha originado un debate controvertido en la actualidad debido a su implicación económica, laboral, social y política. Dicha identificación se ha convertido en un tema de gran relevancia, no sólo por la importancia numérica del colectivo de mayores, sino por las derivaciones y consecuencias de éste sobre las demandas sanitarias, el pago de pensiones del Estado, la tendencia del voto político, el desarrollo de los servicios sociales, la incidencia sobre el empleo, las implicaciones para la familia y la mujer, etc., aspectos vinculados con la calidad de vida de este colectivo. De esta manera, los resultados de esta tesis han configurado la base conceptual para la elaboración de un índice sintético ENVEJECIMIENTO Y CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS MAYORES: BIENESTAR OBJETIVO Y SUBJETIVO y, al mismo tiempo, el contexto teórico donde enmarcarlo.

La oportunidad de llevar a cabo esta nueva línea de investigación viene dada por mi participación en el Proyecto de investigación fundamental no orientada de la convocatoria 2012 del Ministerio de Economía Y Competitividad: LA CALIDAD SOCIAL EN EUROPA. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES COMPUESTOS PARA LA MEDICIÓN Y MONITORIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS,



cuyo investigador principal es Eduardo Bericat Alastuey de la Universidad de Sevilla. La finalidad perseguida con este proyecto es el diseño y elaboración de indicadores compuestos o índices sintéticos capaces de medir en cada uno de los países europeos algún aspecto clave de la calidad de las sociedades europeas. Posteriormente se dispondrá de una página web sobre Calidad de las Sociedades Europeas, en la que se incluirán los índices elaborados, información imprescindible en el estudio de la realidad social.

En este sentido, el estudio de la calidad de vida en el ámbito de la vejez, cuya finalidad ha sido la descripción de las circunstancias de la población mayor, tiene un origen relativamente reciente. Lassey y Lassey (2001) sitúan en torno al año 1975 su conceptualización principalmente como bienestar objetivo o social. Mientras la tradición escandinava sustenta la calidad de vida y el bienestar de la población en las condiciones objetivas de vida basadas en la satisfacción de las necesidades básicas (Delhey, Böhnke, Habich, y Zapf, 2002); la tradición anglosajona, enfatiza el bienestar subjetivo guiada por la investigación americana sobre salud mental. Esta perspectiva aunque también utiliza indicadores objetivos, se centra en la experiencia de los individuos, en sus vidas, siendo el resultado final de condiciones de vida y procesos de evaluación. Así, desde esta posición, la más cualitativa del concepto de *Calidad de vida*, la investigación requiere considerar tanto las condiciones objetivas de la vida de las personas como las evaluaciones subjetivas que éstas realizan, siendo la estrategia de investigación que impera en la actualidad (Noll, 2002). Como apunta Veenhoven (2002), obviar la evaluación subjetiva de los propios ciudadanos ofrece una imagen incompleta de la realidad, siendo además la medida de la satisfacción global con la vida, necesaria para valorar el éxito de las políticas sociales.

El concepto *Calidad de vida* se conformó ante la imposibilidad de relacionar el envejecimiento y la vejez con una categoría predeterminada, dadas las múltiples variables y la diversidad de factores que se conjugan y participan en este proceso. Los cambios fisiológicos que se producen en el transcurso de la vida son innegables, pero es importante tener presente que estos cambios dependen tanto de la vida que se haya llevado como del contexto social y cultural y no están determinados por una edad concreta. El examen de la bibliografía más reciente revela un amplio listado de componentes de la *Calidad de vida* y confirma la complejidad del término, al estar dimensionado con elementos subjetivos. La OMS (1994) la define como: "*La percepción individual de la propia posición en la vida dentro del contexto del sistema cultural y de valores en que se vive y en relación con sus objetivos, esperanzas, normas y preocupaciones*". Lolas (1996) considera la subjetividad como elemento esencial del concepto de calidad de vida, puesto que externamente, podrá afirmarse que una vida tiene mejor o peor calidad, pero finalmente es el propio individuo el que valida dicha afirmación. Por su parte, Lassey y Lassey (2001) establecen una síntesis de factores en dos conjuntos: 1) micro nivel o individual,

familiar y entorno residencial (que incluye factores biológicos, genéticos, estado de salud, personalidad, integración social y satisfacción con la familia y el entorno residencial, clase social y estilo de vida); y, 2) macro nivel o comunitario (que incluye factores como el sistema de apoyo social, el sistema sanitario, el entorno residencial físico, la seguridad financiera y las oportunidades para la elección de estilo de vida).

La falta de acuerdo sobre los componentes de la *Calidad de vida*, refuerza la perspectiva individual y la consideración de la opinión de los individuos acerca de los aspectos que consideran más importantes en sus vidas, tanto positivos como negativos (Bowling, 1999). Así, se enfatiza la necesidad de que sean los propios individuos quienes ponderen su satisfacción según la importancia que otorguen a cada aspecto (Frisch, 2000). En este sentido, la salud parece ser una dimensión destacada de la Calidad de vida de la población mayor, considerada tanto desde una perspectiva positiva (la buena salud añade calidad a la vida) como negativa (la mala salud deteriora la calidad de la vida) (Fernández-Mayoralas, 2007); pero no es la única. El término *Calidad de vida* es multidimensional y dinámico, y por ello, no puede ser evaluado tomando como base solamente los bienes materiales o el estado de salud. Debe contemplar tanto factores personales (la salud, la satisfacción con la vida, las relaciones sociales, las actividades, etc.) como factores socioambientales (calidad ambiental, condiciones económicas, factores culturales, etc.), así como, aspectos objetivos (nivel de renta, actividades que realiza, etc.), y aspectos subjetivos (satisfacción con la vida, salud subjetiva, etc.). Además, de la heterogeneidad existente dentro de los grupos de senescentes pertenecientes a un mismo rango de edad, pues no todos los sistemas orgánicos y los atributos psicológicos envejecen al mismo ritmo, lo que induce a más diferencias individuales (Fernández-Ballesteros, 1992; Morales, 2000).

Según esta concepción, la *Calidad de vida* es un término más amplio que *la satisfacción con la vida*, puesto que engloba a ésta última entre sus componentes como un ingrediente personal y subjetivo de la misma. En este sentido, y siguiendo a Fernández-Ballesteros (1992), es importante resaltar que con el incremento de la edad también se incrementa el peso de la cultura en la evolución del individuo, entendida como “los recursos psicológicos, sociales, materiales y simbólicos (basados en conocimientos) que los seres humanos han desarrollado y que son transmitidos de generación en generación y que hacen posible su desarrollo (Fernández-Ballesteros, 2011). Del mismo modo, también hay que destacar el dinamismo del concepto *Calidad de vida* que radica en el cambio en las apreciaciones con respecto a la propia vida: las preferencias cambian en el tránsito del individuo por las diferentes etapas del ciclo vital, las satisfacciones cambian con el advenimiento de ciertas limitaciones fisiológicas, pero también el propio criterio para evaluar las cosas (Morales, 2000). La valoración de la calidad de vida en el caso concreto del colectivo de mayores, refleja la importancia de considerar el fenómeno

del envejecimiento en su totalidad. Dicha valoración ayuda a identificar los aspectos donde las intervenciones son más necesarias y a establecer una jerarquización de las prioridades (Fernández-Mayoralas, 2007), aspectos imprescindibles en los procesos de planificación. Por tanto, el envejecimiento de la población y la orientación en la asignación de recursos, conlleva la necesidad de evaluar distintas dimensiones y sus componentes asociados en el contexto general de calidad de vida global, aunque la salud sea la dimensión con mayor peso en importancia.

Así mismo, estrechamente vinculada con la calidad de vida está la desigualdad. Un acercamiento al fenómeno del envejecimiento que tenga en cuenta el ciclo vital, reconoce que las personas mayores no son un grupo homogéneo y que la diversidad del individuo tiende a aumentar con la edad. Envejecer es un proceso múltiple, peculiar para cada persona, en el que incide: la vejez biológica, deterioro natural del organismo; la vejez psicológica, la percepción individual de la vida y de sus expectativas; y, la vejez social, vinculada a la actividad personal y a los valores culturales del grupo (Benatar, Frías y Kaufmann, 1996). Además, la vejez es un estado con rasgos variables en las diferentes épocas históricas y en las diferentes sociedades. Pero también, entre las personas de edad avanzada existen grandes diferencias en relación con la clase social, el género, la edad, el nivel de instrucción, la posición económica, el ámbito en el que se ha trabajado o el medio en el que se vive. La ausencia de unanimidad en el cambio de comportamientos y estrategias a tomar por los mayores está motivada por los recursos con los que se cuenta y por su bienestar (objetivo y subjetivo). Por ello, se hace imprescindible diferenciar los perfiles del envejecimiento a los que da lugar la heterogeneidad de este colectivo, teniendo en cuenta quiénes son los que protagonizan el hecho de envejecer y en qué circunstancias lo hacen. Todo ello determina, en mayor o menor medida, el bienestar objetivo y subjetivo en el proceso de envejecimiento y en la vejez.

Para la elaboración de este índice, se considerará la edad como una construcción social y no como simple dato "biológico" o "psicológico", y consecuentemente, se partirá de la construcción diferencial de las edades y de los sujetos a partir de las dinámicas sociales que los originan. Por tanto, para conceptualizar la población objeto de este Índice, se tendrá en consideración su heterogeneidad y abstracción, así como las diferentes condiciones materiales y sociales bajo las que comparten un tiempo y espacio determinado. Existen múltiples elementos que configuran el ser mayor, más allá de etiquetas como tercera edad o adulto mayor que la homogenizan en una sola categoría de edad cronológica y la asocia a una serie de roles, responsabilidades, actividades e interacciones interpersonales y grupales al interior de la sociedad. Es así como la edad cronológica adquiere un significado social más amplio (Osorio, P. 2007).

El autocalificarse o no como persona mayor puede responder a varios factores. Uno de ellos es el relacionado con la *edad sentida* versus la edad cronológica. Sin negar

el peso de la edad real, ésta también entra en juego con la subjetividad (individual y colectiva, percepción del grupo) (Del Valle, 2002). Se envejece como se ha vivido y la vejez es el producto de un proceso de construcción a lo largo de la vida y experiencia biográfica, y desde ahí también puede ser visto como un proceso continuo de acumulación y desarrollo (Osorio, P.2007), o bien de carencia y retroceso. En este sentido, las conclusiones del estudio de Alfredo Alfagame (2000) sobre *las desigualdades en el envejecer de los ancianos españoles de los años noventa*, confirman que las desigualdades a lo largo de la vida influyen en el grado de discapacidad y minusvalías alcanzada por las personas según van envejeciendo.

Estas desigualdades también se pone de manifiesto en las estrategias sociales y económicas de los nuevos jubilados (Trinidad, 2006). El comportamiento de los mayores a nivel social y económico es heterogéneo, aunque se pueden clasificar, según este autor, en dos grandes grupos que guardan diferente relación con el concepto “calidad de vida”: los nuevos y los viejos jubilados o jubilados tradicionales. El jubilado tradicional se ha caracterizado por retirarse de la vida laboral, encerrarse en su casa y, como mucho, cuidar de algún familiar, sin apenas inquietudes sociales y con una dependencia económica importante. Mientras que el nuevo jubilado opta por no quedarse en su casa, por seguir formándose aún contando con un nivel formativo medio-alto, por ayudar a la sociedad, por participar en organizaciones sin ánimo de lucro, por cuidar de su familia, y por una adquisición de nuevos roles que le proporcionan una sensación de utilidad, de sentirse todavía parte de algo importante.

Así mismo, y siguiendo a Gil Calvo (2004), una sociedad con un gran peso relativo de personas mayores supone importantes consecuencias culturales y sociales que pueden tener una lectura negativa o positiva. En un enfoque pesimista, aumenta la percepción pública de este colectivo como una carga familiar y social, además, se instalan en la sociedad valores que conforman el llamado “síndrome de la cultura de la dependencia senil”. No obstante, desde una perspectiva optimista, Gil considera las características diferenciadoras de la generación del *baby-boom*: por un lado, esta generación podría ser más proclive a prolongar su vida activa (y no anticipar su jubilación como la generación anterior) debido a su más tardía incorporación al mercado de trabajo; por otro, su participación se caracteriza por “un intenso proceso de rotación socioprofesional con permanente reciclaje de su formación continua”; y, por último, otro aspecto a tener en cuenta es que esta generación tiene un nivel de formación muy superior al de su predecesora. Por tanto, la capacidad de adaptación, el nivel de cualificación y el aprendizaje permanente incrementan su productividad potencial respecto a la anterior generación de mayores.

Actualmente se quiere imponer una visión nueva y homogénea del mayor asignándole un papel relacionado con el desarrollo de actividades, el llamado

“envejecimiento activo”, y en el que se diferencia subgrupos dentro del tramo de edad comprendido entre los 55-más de 85. La jubilación ya no es sinónimo de exclusión, sino que se plantea como un periodo de la vida lleno de actividad. El objetivo es que el mayor no aparezca como improductivo, sino que sea considerado como alguien que, por la prestación que recibe, desempeña una actividad de importancia para el resto de la comunidad, convirtiéndose así en activo y productivo social (Trinidad, 2006). Según algunos estudios este cambio que se está produciendo, tanto en la percepción social de los jubilados como en ellos mismos, viene motivado por un factor como es la mejor situación económica de este colectivo (o por la situación relativamente peor de los hijos), y porque en un futuro, no muy lejano, será más importante el mejor nivel de estudios de los jubilados.

Bosch Font (1995) señala que los jubilados de hoy no sólo llegan a edades avanzadas, sino que lo hacen con buena salud y con un patrimonio interesante. Desde este punto de vista podríamos decir que se llega, cada vez más, en mejores condiciones de salud y físicas a la jubilación y por tanto, la salida del mercado laboral ya no marca necesariamente la entrada a la vejez. Por su parte, y en relación con el patrimonio de los jubilados, es evidente, como señala Sánchez Vera (2000), que la cultura económica de los ancianos está condicionada por el estatus, por el nivel de renta y la instrucción. Estos dos últimos factores parecen estar creciendo en los jubilados, por lo que todo hace pensar que en ellos se está produciendo un cambio en su comportamiento económico, social y en su visión de la jubilación.

Estas ideas conectan con el concepto de *vejez productiva* (Riley y Riley, 1994 en Martín García, 2000), que pone de manifiesto la escasa utilidad de asignar casi todo el tiempo de ocio a las personas una vez que abandona la actividad laboral, y casi todo el trabajo remunerado (además de las tareas familiares) a adultos más jóvenes. La idea que defiende es el intercambio de este tiempo, de esta manera, si los jubilados asumieran algunas responsabilidades de los adultos les permitirían intercalar periodos de trabajo, educación y tiempo libre durante toda su vida. Consecuentemente los jubilados serían percibidos socialmente como un grupo útil y productivo para la sociedad. Se entiende que en la actualidad las personas han cambiado más rápidamente que las estructuras, las oportunidades para desempeñar un rol y las normas sociales. Desde ese enfoque, igualmente se pone el acento en la mejor salud y situación financiera, así como la mejor formación de las personas ancianas actuales, que en muchos casos desean continuar siendo útiles.

Estos planteamientos tan diferentes ante el envejecimiento (procesos homogéneos versus heterogéneos) unido a las diferentes trayectorias vitales obligan a tomar también estrategias diferentes a la hora de estudiar la calidad de vida de esta población. Con la construcción de este índice se pretende transformar el análisis individual de determinados aspectos de calidad de vida al análisis social o relacional en el colectivo de personas que está envejeciendo y, por tanto, se encuentra en ese

periodo de transición que va de ser productivo a ser improductivo desde el punto de vista económico, o de ser útil a ser dependiente desde el punto de vista social.

Se diferenciarán aquellos factores (como probabilidades de padecer ciertos efectos) que nos homogeneizan a una determinada edad, de aquellos otros que pueden marcar la diferencia entre calidad de vida y nivel de vida. Una buena vejez sólo puede ser vivida en el seno de una buena sociedad, y para ello, debe garantizarse unos mínimos de protección y bienestar social. Por ello, la calidad de la sociedad anciana, o de aquellas que lo será, dependerá de cuatro dimensiones de la realidad social que contemplará este índice: 1) confianza social; 2) participación en la vida social, comunitaria y política; 3) longevidad y estado de salud; y, 4) factores contextuales.

Dentro de la dimensión de confianza social nos centraremos en la medición de las expectativas de la población mayor en relación con la valoración y protección social de la vejez. El hecho de que gran parte de los beneficiados por los sistemas de protección sean personas de edad avanzada debido al proceso de envejecimiento creciente, significa que son los mayores los que reciben la mayor parte de los escasos recursos a repartir, y esto puede generar un posible conflicto entre los diferentes colectivos/generaciones potenciales beneficiarios del sistema. El nuevo escenario social y demográfico está suponiendo un ratio cada vez mayor de jubilados con respecto a persona activa, y por tanto, una creciente necesidad de financiación. De hecho, la vulnerabilidad del sistema financiero de reparto del régimen de pensiones, se advierte en la relación cotizantes-pensionistas. Por su parte, la protección incluirá subdimensiones como seguridad social, pensión, seguridad pública y recursos asistenciales.

En relación con la participación de los mayores en la vida social comunitaria, nos centraremos en la pertenencia a asociaciones, organizaciones no gubernamentales, así como la dedicación al ocio diferenciando si se trata de cultura (lectura, cine, uso TIC, teatros, etc.), deporte o formación. A su vez, se medirá la participación en la vida política a través de indicadores como el ejercicio al voto y colaboración en actividades institucionales (presupuestos participativos), y se operacionalizarán las relaciones y vínculos sociales (sociabilidad informal) a través del ámbito familiar, vecinal y amigos.

En cuanto a la longevidad y salud, se medirá la esperanza de vida y años esperados de vida tras la jubilación y la mortalidad especificada por enfermedad y edad. Además, se cuantificará la valoración del estado de salud percibida así como las enfermedades crónicas, psíquicas, el grado de dependencia y de discapacidad.

Los factores contextuales a tener en cuenta en este índice aglutinan indicadores demográficos como: evolución de la población mayor o del ratio de apoyo familiar (nº de personas de 85 y más años por cada 100 de 45 a 65 años); características económicas como: ingresos (pensión y otras rentas), gasto y consumo, equipamiento y vivienda/centros residenciales (tenencia) y tasa de riesgo de pobreza; y finalmente, características sociales y otras como: formas de convivencia/composición del hogar, cuidados, nivel de estudios, territorio (urbano-rural) y medioambiente.





## BLOQUE V.

## BIBLIOGRAFÍA



## **CAPÍTULO 9.**

### **BIBLIOGRAFÍA**



- Abellán, A. (2002). Envejecer en España. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Abellán, A. (2005). Indicadores demográficos. En M. Sancho (Coord.), Informe 2004. Las Personas Mayores en España (pp. 41-88). Madrid: IMSERSO.
- Abellán, A. y Puga, M. D. (2005). "Una España que envejece" en Papeles de Economía Española, nº 104, 2005. págs. 57-75.
- Abrams, J. R., Eveland, W. P. & Giles, H. (2003). The effects of television on group vitality: Can television empower non dominant groups? En P.K. Kalbfleish (Ed.), Communication yearbook (pp. 193-219). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011 'Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones'.
- Adelantado, J., Noguera, J. A. y Rambla, X. (1998). Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo. En Goma, R. y Subirats, J. (Coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, pp. 200-222.
- Adelantado, J. y Rambla, X. (2000). "El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales", en José Adelantado (coord.), Cambios en el Estado de Bienestar: Políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona, Icaria-UAB, 23-61.
- Aguilar Astorga, C. R. y Lima Facio, M. A. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm).
- Aguilar, L. F., (1996). "El Estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición", Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar, L. F., (2000). El estudio de las políticas públicas. Vol. 1 Porrúa, México.
- Aguilar, L. F., (2003). La hechura de las políticas. Vol. 2 Porrúa, México.
- Agulló, M. A., Agulló, E. y Rodríguez, J. (2002): Voluntariado de mayores: ejemplo de envejecimiento participativo y satisfactorio. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, n.º 45, Diciembre 2002, pp. 107-128
- Alarcón, M. R. (1996). Hacia el derecho de la protección social. En López J. (coord.) "Seguridad Social y protección social: temas de actualidad". Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., pp. 11-34.
- Alarcón, M. R. (1997). La Carta social europea. En Moreno, Luís (comp.). "Unión Europea y Estado del Bienestar", Madrid. CSIC, pp. 169-190.

- Alba, V. (1992). Historia social de la vejez, Barcelona, Lahertes.
- Alba, V. (1997). Paro. Jubilación y envejecimiento prematuro Gerontología y salud: Perspectivas actuales. Madrid: José Buendía
- Alemán, C. y García, M. (1999). Fundamentos de bienestar social. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Alfageme Chao, A. (1999). Envejecimiento y desigualdad social., Revista Internacional de Sociología (RIS), 24, 121-135.
- Alfageme Chao, A. (2000). Algunas desigualdades en el envejecer de los ancianos españoles de los años noventa. REIS, 2000, nº 92, p. 93-112.
- Alonso Meseguer, J. y Conde-Ruiz, J. I. (2007a): Reforma de las pensiones: La experiencia internacional. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Documento de trabajo.
- Alonso Meseguer, J., y Conde-Ruiz J. I. (2007b): “Reforma de las pensiones: La experiencia internacional” en Información Comercial Española (ICE). Revista de Economía, Nº 837, págs. 179-193.
- Alonso, J. A. (2004). “El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje”, en The european journal of development research.
- Alonso, L. E. (1994). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis, Madrid.
- Alonso, L. E. (1999). Trabajo y ciudadanía: estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Editorial Trotta.
- Alonso, L. E. y Pérez, L. (2002). “Problemas actuales en el estudio de la jubilación y las edades del trabajo: la perspectiva sociológica” en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº extra 1, Págs. 115-150.
- Alonso, L. E. (2004). “La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión” en REIS, nº 107, pp. 21-48.
- Alonso, L. E. (2010). El debate sobre la ciudadanía social. <https://www.larioja.org/upload/.../541339>
- Alvira, F. (1983). Perspectiva cualitativa–perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. REIS número 22, pp. 53-75.
- Anderson, K. y Harwood, J. (2002). “The presence and portrayal of social groups on prime-time television”. Communication Reports.
- Aranibar, P. (2001). Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina”. Serie Población y Desarrollo nº 21. CELADE- CEPAL. Santiago de Chile.
- Araya Umaña, S. (2002). “Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión”. En Cuadernos de Ciencias Sociales, nº 127. Sede Académica

- Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. [En línea: <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno127>, consultado el 20 de abril de 2009].
- Arber, S., & Ginn, J. (1996). Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico. Madrid, Narcea SA.
- Arendt, H. (1981). Los orígenes del totalitarismo. Madrid, Alianza.
- Arendt, H. (1993). La condición humana. Barcelona, Paidós.
- Aries, F. (1971). Historie des populations francaisse, París, Sevilla.
- Arnold-Cathalifaud, M., Thumala, D., Urquiza, A., y Ojeda, A. (2007). La vejez desde la mirada de los jóvenes chilenos: estudio exploratorio. Última década, 15(27), 75-91, en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362007000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362007000200005&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-22362007000200005.
- Aronoff, C. (1974). Old age in prime time. Journal of communication.
- Arriba, A. (2002). El concepto de exclusión social en política social. Unidad de Políticas Comparadas CSIC. Revista "Trabajo Social Hoy". Documento de Trabajo. 02-01. Madrid.
- Arriba, A. y Moreno, F. J. (2009). El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos. IMSERSO.
- Arroyo Pérez, A. (coord.) (2009). Tendencias Demográficas durante el siglo XXI [en línea]. <<http://www.ine.es/>>. Sevilla: Universidad de Sevilla, Instituto Nacional de Estadística [Consulta: enero de 2009].
- Arrubla-Sánchez, D. J. (2010). Política social para el envejecimiento: el (sin) sentido de los argumentos. Rev. Gerenc. Polit. Salud, Bogotá (Colombia), 9 (19): 229-242.
- Arrubla-Sánchez, D. J. (2013). La política social en sociedades que envejecen. Rev. Gerenc. Polit. Salud [online]. 2013, vol.12, n.24, pp. 267-270. ISSN 1657-7027.
- Atchley, R.C. (1977). The leisure of the elderly. The Humanist, pp.14-19.
- Atchley, R. C. (1989). A continuity theory of normal aging. The Gerontologist, 1989.
- Atkins, C. K. (1976). Mass media and the aging. En H. J. Oyer & J. Oyer (Eds.), Aging and communication. Baltimores. University Park Press.
- AXA FINANCIAL PROTECTION (2006) (2007) y (2010). Estudio Internacional AXA 2006, 2007 y 2010 sobre jubilación. La jubilación ¿una nueva vida después del trabajo? Resultados sobre España y estudio comparativo internacional. 3ª oleada. España.

- Baeza, M. A. (2000). "Los caminos invisibles de la realidad social. Ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales". Ediciones Sociedad Hoy, RIL editores. Santiago de Chile.
- Baltes, P.B. y Smith, P. (2003). New frontiers in the future of aging: From successful aging of the young old to the dilemmas of the fourth age. *Journal of Gerontology: Psychological Sciences*, 49: 123-135.
- Ballar, X (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Ballart, X. (1996) "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas" en Q. Brugué y J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 323-351.
- Bandrés, E. (1990). «La eficacia redistributiva de los Gastos Sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. VII, Madrid.
- Bañón i Martínez, R. (2003). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid: Díaz de Santos.
- Barroso, M. O. y Castro, N. J. (2013) Estado del bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica. En línea [www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf](http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf)
- Baylos, A. (1999). "Estado de bienestar y derechos sociales", en Fernández, T. y Garcés, J. (coordinadores): *Crítica y futuro del Estado de Bienestar: Reflexiones desde la izquierda*. Tirant lo blanch. Valencia.
- Banyuls, J. y Cano, E. (2001): "El análisis de la realidad laboral desde la economía", en GALLEGO, J. R. Y NÁCHER, J. M. (coords.) (2001): *Elementos básicos de Economía. Un enfoque institucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Bazo Royo, M. T. (1990). «La sociedad anciana». CIS y Siglo XXI.
- Bazo Royo, M. T. (1996). Aportaciones de las personas mayores a la sociedad: análisis sociológico. *Reis*, nº 73. Monográfico Sociología de la Vejez. Enero-marzo 1996.
- Bazo Royo, M. T. (2001). La institución social de la jubilación: de la sociedad industrial a la postmodernidad. Valencia: Edicions Culturals Valencianes.
- Beauvoir, S. (1983). *La vejez*, Barcelona, Edhasa.
- Beck, S. H. (1984). "Retirement preparation programas: Differentials in opportunity and use". *Journal of Gerontology*, 39.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós.



- Behrendt, C. (2003). Programas de rentas mínimas y la reducción de la pobreza: ¿una red de seguridad defectuosa? En Guillén, A.M. y Álvarez, S. "Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social". Civitas Ediciones. Madrid.
- Bejarano, J. (2000). Hacia una sociedad envejecida y diversa. *Salud entre todos*, 85, págs. 4-15.
- Belando Montoro, M. (2006): Modelos sociológicos de la vejez y su repercusión en los medios. Reconstruyendo identidades. Una visión desde el ámbito educativo en Comunicación e Ciudadanía.
- Beltrán, M. (1989). (1ª.edición 1986). Cinco vías de acceso a la realidad social. En "El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación". Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira. Madrid. Alianza Universidad Textos, pp. 17-47.
- Benatar R., Frías, R. y Kaufmann, A. E. (1996). Gestión de las residencias de la tercera edad. (Bilbao, Ediciones Deusto, 1993). Critica de libros en Reis, nº 73. Monográfico Sociología de la Vejez. Enero-marzo 1996.
- Benavides Vico, A. (2011). *Guía de las prestaciones de la Seguridad Social*. Valladolid: Lex Nova.
- Bericat, E., (1998). "Capítulo 2: La legitimidad científica de la integración". En La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida, Barcelona: Editorial Ariel.
- Bermejo, L. (2006). «Promoción del envejecimiento activo. Reflexiones para el desarrollo de programas de preparación y de adaptación a la jubilación». En Giró, J. «Envejecimiento activo. Envejecimiento en positivo».
- Bernardi, B. (1985). Age Class Systems, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bertranou, F. (2006). Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Berzosa C. (2003). "El Bienestar en la Economía Mundial", (7: 125-127). En Fontela Montes, E. y Guzmán Cueva, J., coordinadores, (2003): Economía ética y bienestar social. Ed. Pirámide. Madrid.
- Berzosa, C. y Fernández, T., (1993): "El sistema de bienestar en crisis", en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, Madrid, Consejo General de Diplomados en Trabajo Social. 33-45.
- Blanch, J. M. (1999). La doble cara (organizacional y personal) de la flexibilización del trabajo. Desafíos, responsabilidad y agenda de la psicología del trabajo y de la organización. [www.umanizales.edu.co/publicaciones/campos/.../Ladoblecara](http://www.umanizales.edu.co/publicaciones/campos/.../Ladoblecara).

- Bodily, CL, (1994). Ageism and the deployments of "age": A constructionist view. In TR. Sarbin and J. I. Kitsuse (eds), *Constructing the Social*. London: Sage.
- Borrero, M. (2002-2004). *Una revolución silenciosa*. En "Periodismo y Comunicación para todas las edades". Ministerio de Comunicaciones Dirección de Comunicación Social Centro de Psicología Gerontológica – CEPsIGER, pp. 17-26. Bogotá, D. C., Colombia.
- Börsch-Supan, A. y Wilke, C. B. (2005). Reforming the German Pension System. Paper presentado en el AEA Meeting, Boston, 6 Enero 2006.
- Bosch Font, F. (1995): Las edades doradas y el comportamiento financiero, en SECOT, Las actividades económicas de las personas mayores, Madrid.
- Botella, J. (1997). La opinión pública ante el "Welfare State". En Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (edit.), "Buen gobierno y política social". Barcelona. Ariel, pp. 191-199.
- Bourdieu, P. (dir). 1999. La miseria del mundo. Primera edición 1993. Madrid, Akal S.A.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.C. y Passeron, J.C. (1994). El oficio de sociólogo. Primera edición en castellano 1975. Madrid. Siglo XXI.
- Bowling, A. (1999). Individual Quality of Life and Population Studies. En Joyce, C. R. B.; O'Boyle, C. A.; McGee, H. M. (Eds.) *Individual Quality of Life: Approaches to Conceptualisation and Assessment*. Amsterdam, Harwood Academic Publishers.
- Buendía, J. & Riquelme, A. (1994). Jubilación, salud y envejecimiento. En J. Buendía (Coord.), *Envejecimiento y psicología de la salud*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Bustelo, M. (1999). "Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4. Madrid. Páginas 9 a 29.
- Bustelo, M. (2001). La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- Bustelo, M. (2003). ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? En R. Bañón i Martínez, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas* (págs. 13-32). Madrid: Díaz de Santos.
- Bustelo, M. (2004). La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Defendida con fecha 2001. En línea: <http://www.ucm.es/BUCEM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>
- Butler, R. N. (1969). Ageism: Another form of bigotry. *The Gerontologist*, 9, 243-246

- Butler, R. N. y Gleason, H.P. (1985), *Productive Aging*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Cadarso, M. A. y Febrero, E. (2003). Sistemas de reparto versus sistemas de capitalización. Algunas reflexiones críticas. IX JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA, Marzo de 2003.
- Cain, C. (1974). "Determining the Factors That Effect Rehabilitation" en 3. Amer. Geriat. Soc. 6.
- Calero, J. (2001). La incidencia distributiva del gasto público social. Análisis general y tratamiento específico de la incidencia distributiva entre grupos sociales y entre grupos de edad. Trabajo de investigación presentado al concurso para la provisión de una plaza de Catedrático de Universidad en el Área de conocimiento "Economía Aplicada". Barcelona, mayo de 2001.
- Camós Victoria, Ignacio (2003). Últimas reformas de la prestación de jubilación y el nuevo tratamiento de la edad de jubilación. Valencia: Tirant lo blanch.
- Cardaso, M. A. y Febrero, E. (2003). Sistemas de reparto versus sistemas de capitalización. Algunas reflexiones críticas. IX Jornadas de economía crítica. Madrid, 25-27 de marzo, 2003.
- CÁRITAS, (2012). Informe FOESSA: Exclusión y Desarrollo Social en España. Análisis y Perspectivas 2012.
- Caro, F. G. y Sánchez Martínez, M. (2005). Envejecimiento productivo. Concepto y factores explicativos. En: Pinazo Hernandis, S. y Sánchez Martínez, M Gerontología. Actualización, innovación y propuestas. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- Carrasquer, P., Torns, T., Tejero, E. y Romero, A. (1998). El trabajo reproductivo. Papers.
- Carrigan, M. and Szmigin, I. (1999). The representation of older people in advertisements: ageism in advertising. *International Journal of Market Research*, 41(3) pp. 311–326.
- Carrillo Márquez, D. (2008). Protección social de los mayores: la jubilación. Puntos críticos. Universidad Pontificia Comillas de Madrid
- Carstensen, L. L. y B. A. Edelstein (1990). Cambios relacionados con la edad en la actividad social, Gerontología clínica. Intervención psicológica y social. Barcelona: Martínez Roca.
- Casado, D. (2001). Vejez, dependencia y cuidados de larga duración en España, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Castel, R. (1997). La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado. Buenos Aires. Paidós.
- Castel, R. (2004). La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial.

- Castells, Manuel. (1997). *Futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional*. En Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (edit.), "Buen gobierno y política social". Barcelona. Ariel, pp. 173-189.
- Castells, A. y Bosch, N. (1998). *El futuro del Estado del Bienestar*. Editorial Cívitas. Madrid.
- Castillo, Juan José (1998). El significado del Trabajo hoy. REIS, nº 82 pp. 215-229.
- Castles, F. G. y Mitchell, D. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?* Public Policy Program Discussion Paper 21, Canberra, Australian National University.
- Cea, M. A., (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Celentani, M. et al. (2007). *La economía política de las pensiones en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Cercas, A. y Velarde, J. (1999). *El estado del bienestar*. Acento Editorial. Madrid.
- Chiva, A., Walter, J. (1998). *A handbook of good practice. Facilitation of preretirement education*. Center for Senior Planning. Oslo.
- CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) (2010), *Annual Report* [en línea] <http://www.icrc.org/eng/assets/files/annual-report/icrcannual-report-2010.zip>.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2001). *Barómetro de noviembre, estudio 2439*.
- Clarke, A. (1999). *Evaluation Research. An introduction to principles, methods and practice*. Sage. Publications. Trowbridge, Wiltshire, RU.
- Cohen, E. y Franco, R. (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. 2da ed., Madrid, España, Siglo XXI.
- Colas Bravo, M.P. y Rebollo Catalán, M. A. (1993). *Evaluación de programas. Una guía práctica*. Kronos, Sevilla.
- Comas, D. (1995). *La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*. Barcelona. Icaria
- Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (2006). *Informe sobre Finanzas públicas en la UEM*. Bruselas.
- Comisión de la Comunidad Europea (1993). "Manual project cycle management integrated approach and logical frame work" y Managua: "Enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos con una orientación hacia objetivos".
- Comisión de la Comunidad Europea (2002). *Increasing labour participation and promotig active ageing*. Bruselas.

- Comisión de la Comunidad Europea (2004). Increasing the employment of the older workers and delaying the exit from the labour market. Bruselas.
- Comisión de la Comunidad Europea (2006a). Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Bruselas.
- Comisión de la Comunidad Europea (2006b). Report on adequate and sustainable pensions. Bruselas.
- Comisión de la Comunidad Europea (2007). Informes de los Estados miembros sobre la aplicación de sus programas nacionales de reforma [en línea]. <[http://ec.europa.eu/growthandjobs/national-dimension/member-states-autumn-2007reports/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/national-dimension/member-states-autumn-2007reports/index_es.htm)> [Consulta: 24/02/2009].
- Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales. OCDE (2004). Envejecimiento y políticas de empleo. España. Madrid: OCDE
- Comité Económico y Social (2000). “Dictamen 2000/C117/07, de 26 de julio, sobre la Comunicación de la Comisión: Una estrategia concertada para modernizar la protección social” en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 26 de Abril de 2000, nº 117, pág. 33.
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (2013). Observatorio Social de las Personas Mayores 2013. Federación de Pensionistas y Jubilados de CCOO.
- Consejo de la Unión Europea (2000a). “Decisión del Consejo 2000/750/CE, de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para la lucha contra la discriminación” en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2 de diciembre de 2000, nº 303, pág. 23.
- Consejo de la Unión Europea (2000b). “Directiva 2000/ 78/ CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación” en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 12 de diciembre de 2000, nº 303, pág. 16.
- Consejo de la Unión Europea (2004). “Recomendación del Consejo 2004/741/CE, de 14 de octubre, sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros” en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de octubre de 2004, nº 326, pág. 45.
- Consejo de la Unión Europea (2005a). “Decisión del Consejo 2005/600/CE, de 12 de julio, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros” en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 6 de Agosto de 2005, nº 205, pág. 21.
- Consejo de la Unión Europea (2005b). “Recomendación del Consejo 2005/601/CE, de 12 de julio, relativa a las orientaciones generales de las políticas de empleo de los Estados miembros y la Comunidad” en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 6 de Agosto de 2005, nº 205, pág. 28.

- Consejo de la Unión Europea (2007). "Recomendación del Consejo 2007/209/CE, de 27 de Marzo, relativa a la actualización de orientaciones generales de política económica 2007 de los Estados miembros y de la Comunidad y sobre la ejecución de políticas de empleo de los Estados miembros" en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 3 de abril de 2007, nº 92, pág. 23.
- Consejo de la Unión Europea (2008). "Recomendación del Consejo 2008/399/CE, de 14 de mayo, relativa a la actualización de las orientaciones generales de política económica 2007 de los Estados miembros y de la Comunidad y sobre la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros" en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 14 de mayo de 2008, nº 139, pág. 57.
- Consejo Económico y Social de la Unión Europea. Dictamen 2000/C14/12, de 2 de marzo, relativo al tema "Trabajadores de Edad avanzada". Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 16 de enero de 2001, nº 14, pág. 50.
- Cowgill, D. O. y Holmes, L. D. (1972). *Aging and Modernization*. Nueva York: Appleton Century Crofts.
- Cowgill, D. O. (1974). The aging of populations and societies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 415.
- Cook, T. & Reichardt, C. (1986). *Métodos Cualitativos y Cuantitativos en la Investigación Evaluativa*. Madrid, Morata.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.
- Cronbach, L. J. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs*. Chicago: Jossey-Bass.
- Cuddy, A. J., Norton, M. I. y Fiske, S. (2005). This Old Stereotype: The Pervasiveness and Persistence of the Elderly Stereotype. *J. Social Issues*, 61: 267-285.
- Cumming, E. y Henry, W. E. (1961). *Growing old*. Basic Books, New York.
- Dancausa, C. (2001). El envejecimiento activo: el nuevo enfoque europeo, en SECOT (2001), *Los mayores activos*. Madrid: SECOT, Fundación Caja Madrid.
- Da-Rocha, J. M. y Flores, F. X. (2005). ¿Es urgente reformar la Seguridad Social? WP 0505. Universidad de de Vigo, RGEA.
- De Burgos Carmona, M. (2007). *Diseño y gestión de un programa de actividad física para personas mayores institucionalizadas: un estudio de caso*. Tesis Doctoral. Departamento de Didáctica de la Expresión Musical, Plástica y Corporal. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Málaga.
- De Kostka Fernández, E. (2009). "Política Pública". En Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*,

Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México.

De la Villa, L. E. y López Cumbre, L. (2008). "Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)" en Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, Nº Extra 74.

Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

De Sario, (2009). Cap. 8 Libro Blanco sobre el Envejecimiento Activo (2011).

De Swaan, A. (1992). A cargo del Estado. Barcelona. Ediciones Pomares-Corredor.

Del Rey Guanter, S. y Gala Durán, C. (2004). La jubilación gradual y flexible: aspectos legales y análisis de la reciente negociación colectiva. Valencia: Tirant lo blanch.

Del Valle, A. (2008). Régimen de Bienestar: redes entre el caso asiático y la realidad latinoamericana. Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, nº 19. Universidad Complutense.

Del Valle, T. (2002). "Contrastes en la Percepción de la Edad". En Maquieira, V. (Comp.), Mujeres mayores en el siglo XXI. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, pp. 45-58.

Del Valle, T. (2001). "Contraste en la percepción de la edad". En Mujeres Mayores en el Siglo XXI, Maquieira, V. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Delhey, J., Böhnke, P., Habich, R. y Zapf, W. (2002). "Quality of life in a European Perspective: The EUROMODULE as a New Instrument for Comparative Welfare Research". Social Indicators Research, Vol. 58, nº 1-3, p. 163-176.

Di Domizio, D. (2004). Aprendizaje motor en adultos mayores. Tesis de Licenciatura inédita. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Educación Física. La Plata. [Disponible en línea: <http://www.ceefis.com.ar/>].

Di Domizio, D. (2011). "Políticas públicas, prácticas corporales y representaciones sociales sobre la vejez: Un Estudio de Caso". Tesis Doctoral. Universidad Nacional de al Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.441/te.441.pdf>.

Díaz Casanova, M. (1989). "Envejecimiento de la Población y Conflicto entre Generaciones" en REIS nº 45. Enero-Marzo 1989. p. 85-113.

Díez López, M.A. (2001). La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales. Serie Tesis Doctorales. Universidad del País Vasco.



- Díez Nicolás, J. (1996). Los mayores en la Comunidad de Madrid. Fundación Caja de Madrid.
- Di Giglio, G. (2002). "Envejecimiento normal y patológico. La sexualidad en la vejez". Facultad de psicología y ciencias sociales de la Universidad de Flores. Argentina. [http://www.uflo.edu.ar/academica/psicologia/public\\_5.htm](http://www.uflo.edu.ar/academica/psicologia/public_5.htm) Revisado 10 de agosto de 2005.
- Domínguez, O. (1982). La vejez nueva edad social. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.
- Dulcey-Ruiz, E., Jaramillo, M. I. y Gómez, M. (2002). El envejecimiento y la vejez en prensa escrita: análisis comparativo. En "Periodismo y Comunicación para todas las edades". Ministerio de Comunicaciones Dirección de Comunicación Social Centro de Psicología Gerontológica – CEPSIGER, pp. 99-122. Bogotá, D. C., Colombia.
- Dulcey-Ruiz, E., Mantilla, G., Carvajal, L. M. y Camacho, G. (2004). Envejecimiento, comunicación y política. Bogotá: Cepsiger.
- Durkheim, E. (1985). La división del trabajo social. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Edwardh, J. (1987). "La Tercera Edad: Víctima de Mitos Sociales o Protagonistas en la Transformación de la Sociedad: Un Nuevo referente de Trabajo para la Educación Popular". CEAAL, Santiago de Chile.
- Elzo, J. (1992). La España con arrugas. En Actas de las Jornadas "Horizonte Asistencial a la Tercera Edad"(pp. 37-63). Donostia-San Sebastián, 21 y 22 de Junio de 1990: Fundación Matía.
- Engler, T., y Síndrome, M. B. (2002). Marco conceptual del envejecimiento exitoso, digno, activo, productivo y saludable. Más vale por viejo, págs. 23-64.
- Epstein, I. y Tripodi, T. (1977). Research techniques for program planning, monitoring, and evaluation Columbia University Press (New York).
- Ervik, R. (2006): Pitfalls and Possibilities of Active Ageing Conceptualisations and Policies. Comunicación presentada en el congreso Towards a Multiage Society: The cultural dimension of age policies. Bruselas.
- Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del estado del bienestar. Institució valenciana d'estudis investigació. Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de Valencia
- Esping-Andersen, G. (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona, Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2004): "Prólogo". En Montagut, T. (2004): *Política Social*, (7-14). Ed. Ariel. Madrid.



- Espinoza, O. (2009). "Reflexiones sobre los conceptos de política, políticas públicas y política educacional". En Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 17 (8). [Disponible en línea: <http://epaa.asu.edu/epaa/>, consultado el 27 de febrero 2010].
- Estes, C. (1979). The aging enterprise. Jossey-Bass. San Francisco.
- Estivill, Jordi. (1997). Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). "Política Social". Madrid, McGraw-Hill, pp. 155-176.
- Etxezarreta, Miren. (1996). O tratado de Maastricht e as súas posibles alternativas: unha visión dende o sur. Revista galega de economía: Publicación Interdisciplinar da Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais, ISSN 1132-2799, Vol. 5, nº 2.
- EUROSTAT (2000). Time use survey - collection round 2000 (tus).
- EUROSTAT (2003). European social statistics. Social protection. Expenditures and receipts. 1991-2000. Luxemburgo.
- EUROSTAT (2008). L'Europe en chiffres: Annuaire Eurostat 2008.
- EUROSTAT (2009). Comisión Europea: Estadísticas. Población y Condiciones Sociales. [en línea]. <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/>>. [Consulta: enero de 2009]
- Faúndez García, R. (2009) La Retórica Reaccionaria en Acción: Un análisis de las fórmulas de persuasión desplegadas por los críticos del multiculturalismo. Discurso & Sociedad 3 (3), 2009, 397-436. 430.
- Feixa, C. (1996): Antropología de las Edades en J. Prat y A. Martínez (eds), Ensayos de Antropología Cultural. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- Felipe Tío, M. J. (2004). Un análisis del sistema de protección social de la Comunidad Valenciana. Universitat de Valencia. Servei de Publicacions.
- Fericgla, Josep Maria (1992). "La Cultura de la Ancianidad. Una antropología de la Ancianidad". Anthropos, Barcelona.
- Fernández, Antoni (1996). "Las políticas públicas". En Badia, Miguel Caminal. Manual de Ciencia Política. Madrid, Editorial Tecnos.
- Fernández Caveda, Alberto (2008). "Las políticas públicas y la prolongación de la vida activa. Dificultades y posibilidades" en Revista del Instituto de Estudios Económicos; Madrid: Instituto de Estudios Económicos; nº 2-3, 2008. págs. 47-64.

- Fernández García, T. (coord.) (1998). "Desigualdad y Estado de Bienestar". En Paramio, Esping-Andersen y González-Páramo., *et al*: Estado de Bienestar: Perspectivas y Límites. Ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca. 128.
- Fernández García T., y López Peláez, A. (2006). "El estado del bienestar: Orígenes y perspectivas", (1:15-46). En Alemán, C. y Fernández, T. (coordinadores): Política Social y Estado de Bienestar. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Fernández-Ballesteros, R. (1992). Mitos y realidades sobre la vejez. Barcelona: SG-Fundación Caja Madrid.
- Fernández-Ballesteros, R. (2004 1998). "Gerontología Social. Una introducción". En R. Fernández-Ballesteros, R. (dir.). Gerontología Social. Madrid: Pirámide, pp. 31-53.
- Fernández-Ballesteros, R. (2011). Posibilidades y limitaciones de la edad. En IMSERSO (Dir). Libro Blanco del envejecimiento y la vejez. Madrid: IMSERSO.
- Fernández Cordón, J. A. (1996). Demografía, actividad y dependencia en España. Bilbao: Fundación BBV-Documenta.
- Fernández-Mayoralas, G. et al. (2007). El significado de la salud en la calidad de vida de los mayores [en línea], 09/08/2007, Portal Mayores, Informes Portal Mayores, nº 74, [imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/fernandezmayoralas-significado-01.pdf](http://imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/fernandezmayoralas-significado-01.pdf).
- Fernández Lópiz, E. (1994). Psicología de la vejez. Granada: Adhara.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. Journal of European Social Policy February 1996 vol. 6 nº 1.
- Flores-Guerrero, Rodrigo. (2004). "Salud, Enfermedad y Muerte: Lecturas desde la Antropología Sociocultural". Revista MAD Nº 10. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Disponible on line en: <http://www.revistamad.uchile.cl/10paper03.pdf>.
- Foner, A. (1975). Age in Society: Structures and Change. Published in: American behavioral scientist: ABS- Thousand Oaks, Calif: Sage Publ, ISSN 0002-7642.
- Freixas, A. (1993). Mujer y envejecimiento: aspectos psicosociales. Fundación "La Caixa". Barcelona.
- Freixas, A. (1997). Envejecimiento y género: otras perspectivas necesarias. Anuario de Psicología, 75 (2), 31-42.
- Freixas, A. (1998): La mires como la mires, no la verás. El doble estándar del envejecimiento en la publicidad televisiva. Comunicación y Cultura, 3 pp. 29-40.
- Friedan, Betty (1994). La fuente de la edad. Barcelona: Planeta.

- Frisch, W. B. (2000). Improving Mental and Physical Health Care Through Quality of Life Therapy and Assessment. En Diener, E. y Rahtz, D. R. (Eds.). *Advances in Quality of Life Theory and Research*. Dordrecht, Kluwer.
- Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (1998). *La lucha contra las barreras de la edad en el empleo*. Luxemburgo.
- Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (2007). *Políticas de empleo y mercado de trabajo para el envejecimiento de la fuerza de trabajo e iniciativas en los lugares de trabajo*. Luxemburgo.
- Fundación FOESSA, Fomento de estudios sociales y de sociología aplicada. Informe 2012 Exclusión y desarrollo social. Cáritas Española. [Publicaciones@caritas.es](mailto:Publicaciones@caritas.es). [www.caritas.es](http://www.caritas.es)
- Gainza, F. N. V. (2009). "Valoraciones de la jubilación. Importancia y ventajas de su preparación". GERONFO. Publicación De Gerontología Y Geriatria.
- Gala, A. (1989). Los viejos. 60 y Más, nº 50-51, 64-65.
- García, B. (1997). *Envejecimiento en el mundo rural. Problemas y soluciones*. IMSERSO.
- García, C. y Malo, M. A. (2002). Mercado de trabajo, pobreza y exclusión social. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). "Apuntes sobre Bienestar Social". Universidad de Alcalá, pp. 317-344.
- García Ferrando, M. (1998). La encuesta, en G. Ferrando y Alvira (comps.): *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- García Martín, M. A. (2002). La actividad y el ocio como fuente de bienestar durante el envejecimiento. Educación física y deportes: Revista Digit@l, 8(47). <http://www.efdeportes.com/efd47/bien.htm>
- García Martín, M. A. (2003). Aspectos Psicosociales del Envejecimiento, Diagnóstico, Vol. 42, nº 2.
- García Pérez, J. I. y Sánchez Martín, A. R. (2010). Social Security and the job search behavior of workers approaching retirement, Fedea, Documento de Trabajo.
- Giddens, A. (1992). *Sociología*. 1992
- GIE (Grupo Investigación Envejecimiento), Parc Científic de Barcelona: Moragas, R., Rodríguez, N. y Sánchez C. (2006). "Estudio sobre prevención de la dependencia para la preparación a la Jubilación II". Universidad de Barcelona.
- Gil Calvo, E. (2004). "El poder gris: Consecuencias culturales y políticas del envejecimiento de la población" en Información Económica Española ICE, Revista de Economía, mayo-junio 2004, nº 815, págs. 219-230.

- Giles, H., Bourhis, R., & Taylor, D. M. (1977). Towards a theory of language interethnic group relations. En H. Giles (ed.), *Language Ethnicity and Intergroup Relations* (pp. 307-348). London: Academia Press.
- Giner, S. y Sarasa, S. (Editores) (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. Ariel, S.A.
- Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (1998). (eds.) *Diccionario de Sociología*. Madrid, Alianza Editorial.
- Glazer, Nathan (1992). *Los límites de la política social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Goetz, J. P. y Lecompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid: Morata.
- Gómez, S. y Martí, C. (2003). Las prejubilaciones y su impacto en la persona, en la empresa y en el sistema de pensiones. Cátedra SEAT de Relaciones Laborales. <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0522.pdf>.
- González Rabanal, M. C., (2009). "El Estado de bienestar y la gestión mixta", 1: 15-42, en Juez Martel, P. (Coord.); González Rabanal, M., y Bautista Martín M.: *Economía y Gestión de Entidades No Lucrativas*. Ed. Universitaria Ramón Areces. Madrid.
- Goodin, R. E. (2000). El bienestar social como responsabilidad social colectiva. En Schmidt, D. y Goodin, R. E. "Bienestar social y responsabilidad individual". Cambridge University Press, Madrid, pp. 115-206.
- Goudy, W. J., Powers, E. A. y Keith, P. (1975). "The worksatisfaction, retirement-attitud typology: Profile examination". *Experimental Aging Research*, 1, 267-279. 1975.
- Gracia Fuster, E. y Musitu, G. (1990). Integración y participación en la comunidad: una conceptualización empírica del apoyo social comunitario. En G. Musitu, E. Berjano y J. R. Bueno (Eds.). *Psicología Comunitaria*. Valencia: NAU Llibres. (cit. en Gracia Fuster y cols., 1995).
- Graglia, E., Kunz, D., Merlo, I. (2004). Modelo relacional de diseño de políticas públicas. [En línea] <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>. [Consulta: marzo 2013]
- GRUPO AXA (2007): "Estudio internacional AXA 2007 sobre jubilación: La jubilación, ¿una nueva vida después del trabajo?" Resultados correspondientes a España y estudio comparativo internacional. [En línea] <[http://www.axa.es/common/FicheroBinario.aspx?fichero=AXWI07\\_200901201028530878.PDF](http://www.axa.es/common/FicheroBinario.aspx?fichero=AXWI07_200901201028530878.PDF)>. [Consulta: marzo 2009]
- Guba, E., y Lincoln, Y. (1987). The conuntances of fourth generation evaluation: description, judgment an negotiation. En D. Palumbo, *The politics of program evaluation* (págs. 203-234). Newbury Park: Sage Publications.

- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1989). Fourth Generation Evaluation. Sage Publications. Newbury Park, California.
- Gubrium, J. F. (1973). The myth of the golden years: a socio-environmental theory of aging. Springfield, Ill, Charles C. Thomas.
- Gubrium, J. F. y Buckholdt, D. R. (1977). Toward maturity. Jossey-Bass Publishers.
- Guerrero, M. J., Vélez, C. y Cirera, A., (1996). Capacidad de la Administración Regional andaluza para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del Programa Operativo de Andalucía. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Guerrero, M. J., Vélez, C. y Cirera, A., (1998) "Analysis of the Evaluability of the Operational Programme in Andalucía". Conference European Commission. Regional Policy-Inforegio. Regional Development Institute, Seville Spain: 16-17 March, 1998.
- Guerrero Mayo, M. J., López Igual, P. et al. (2005), La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social. Fondo Social Europeo. IDR.
- Guerrero Mayo, M. J., (2013). La Evaluación de Políticas Públicas: Una herramienta imprescindible en los procesos de planificación estratégica territorial. En <http://aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/804.pdf>
- Guillén Estany, M. (2010). Hacia la solvencia del sistema de pensiones tras los nuevos retos: envejecimiento y desempleo. Líneas de actuación y calendario de aplicación. Universidad de Barcelona.
- Gutiérrez, E. y P. Ríos (2006). "Envejecimiento y campo de la edad: elementos sobre la pertinencia del conocimiento gerontológico". Última Década Nº 25, Valparaíso, p.11 ss.
- H. Cabrera, D. (2004). "La matriz imaginaria de las nuevas tecnologías". Communication and Society/Comunicación y Sociedad, vol. XVII, n. 1.
- Hartu Emanak. Asociación para el aprendizaje permanente y participación social de las personas mayores. Bilbao (Bizkaia).
- Havighurst, R. J. (1963). Successful aging. En R. H. Williams, C. Tibbitsy W. Donahue (Eds.) Processes of aging. Nueva York.
- Havighurst, R.J., Neugarten, B.L. y Tobin, S.S. (1964). "Desingagement and paterns of aging". The Gerontologist, 4.
- Havighurst, R. J. ,Neugarten, B. L. y Tobin, S. S. (1968). Disengagement and patterns of aging.
- Hayflick, L. (1994). How and why we age. Nueva York. Ballantine Books.

- Hernández Rodríguez, G. (2009). Cese de la actividad profesional y preparación para la jubilación. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 27, núm. 2.
- Hillmert, S. (2001). Welfare state regimes and life-course patterns: an introduction. <http://www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>
- Hinrichs, K. (2003). Concesión del derecho al voto a los menores: ¿un enfoque prometedor para reducir la pobreza infantil y aumentar la equidad intergeneracional? En Guillén, A.M. y Álvarez, S. "Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social". Civitas Ediciones. Madrid, pp. 52-86.
- Hirschman, A. O. (1991). Retóricas de la Intransigencia. México. FCE.
- Hornstein, G. A. y Wapner, S. (1985). Modes of experiencing and adapting to retirement. *Journal of Aging and Human Development*, 21(4), 291-315.
- House, E. (1997). Evaluación, ética y poder. Madrid: Morata.
- House, E., & Howe, K. (2001). Valores en evaluación e investigación social. Madrid: Morata.
- Huenchuán Navarro, S. (1998-99). "Vejez, Género y Etnia: acercamiento a un enfoque de las diferencias sociales". En Revista de Educación y Humanidades, Nº 78. Universidad de La Frontera. Temuco. Chile.
- Huenchuán Navarro, S. (1999). "De Objetos de Protección a Sujetos de Derecho: Trayectoria y Lecciones de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos". En Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, Nº 8, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile. [Disponible en línea: [http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/JURID025\\_Huenchuán.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/JURID025_Huenchuán.pdf), consultado el 12 de noviembre de 2009].
- Huenchuán Navarro, S. (2001). Diferencias sociales en la vejez. Aproximaciones conceptuales y teóricas.
- Huenchuán Navarro, S. (2003). Políticas Públicas y Políticas de Vejez. Aspectos teórico conceptuales en [http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/REDES004\\_Huenchuán.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/REDES004_Huenchuán.pdf).
- Huenchuán Navarro, S. (2004). "Políticas sobre vejez en América Latina: elementos para su análisis y tendencias generales". En Revista Notas de Población, Nº 78, pp. 155-182.
- Huenchuán Navarro, S. (2005). "Diferencias sociales en la vejez. Aproximaciones conceptuales y teóricas". Actas Congreso Latinoamericano de Antropología. Rosario Argentina.

- Huenchuán Navarro, S. (2006). "Políticas de vejez como mecanismo de promoción de los derechos de las personas mayores: algunos acercamientos teórico-conceptuales". En Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano, vol. 3, N° 2. pp. 52-60.
- Hurtado Herrera, D. R. (2004). "Reflexiones sobre la Teoría de Imaginarios: Una posibilidad de comprensión desde lo instituido y la imaginación radical". Cinta de Moebio No. 21. Diciembre 2004. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.moebio.uchile.cl/21/hurtado.htm> (05/ 02/ 2006)
- Bañón i Martínez, R. (2003). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Ediciones Díaz de Santos.
- Iacub, R. (2001). "La Post-Gerontología. Hacia un Renovado Estudio de la Gerontología". Actas Cuarto Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile. Santiago de Chile.
- Iacub, R. (2006). Erótica y Vejez. Perspectivas de Occidente, editado por Paidós, Buenos Aires.
- IMSERSO (2004). Encuesta de condiciones de vida de las personas mayores.
- IMSERSO (2004). Glosario de términos [en línea]. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, 2004. ([http://www.seg-social.es/imserso/masinfo/i0\\_glosa.html](http://www.seg-social.es/imserso/masinfo/i0_glosa.html))
- IMSERSO (2005). Las personas mayores en España. Informe 2004. <http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/informemayores/informe2004>.
- IMSERSO (2008). Las personas mayores en España. Datos estatales y por Comunidades Autónomas, Informe 2008. Ministerio de Sanidad y Política Social. Madrid.
- IMSERSO (2008). La participación social de las personas mayores. Colección Estudios Serie *Personas Mayores* N° 11005. Madrid
- IMSERSO (2011). Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo.
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO [en línea]. <<http://www.inem.es>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1999) Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. <<http://www.ine.es/>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008). Encuesta de Población Activa [en línea]. <<http://www.ine.es/>>. [Consulta: septiembre de 2008].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009). Cifras de población y censos demográficos [en línea]. <<http://www.ine.es/>>. [Consulta: enero de 2009].



- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009). Indicadores Demográficos Básicos [en línea]. <<http://www.ine.es/>>. [Consulta: enero de 2009].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009). Encuesta Nacional de Salud.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL [en línea]. <[http:// www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)>. [Consulta marzo 2009].
- Jahoda, M., (1987). Empleo y Desempleo: un Análisis Socio-Psicológico, Morata, (CUP, 1982), Madrid.
- Jaramillo, M. I. y Dulcey-Ruiz, E. (1983). Imagen de la vejez presentada en la prensa. Bogotá, Colombia: Fundación Universitaria Monserrate, Facultad de Educación Familiar y Social.
- Jiménez-Martín, S. (2012). Propuestas para la reforma de la jubilación anticipada en España. Universitat Pompeu Fabra y FEDEA.
- Jiménez-Ridruejo Ayuso, Z. (2007). La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en España: Envejecimiento, Inmigración y Productividad. Universidad de Valladolid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Kahn, A. (1987). El sexto sistema de protección social. Madrid, Siglo XXI.
- Kalache, A. y Keller, I. (2000). The greying world: a challenge for the 21st century. Science Progress.
- Kalache, A. y Kickbusch, I. (1997). A global strategy for healthy ageing. World Health.
- Kerbo, H. (2003). Estratificación Social y Desigualdad. McGrawHill.
- Kickert, W. J. M. Ed. (1997) Public Management and Administrative Reform inwestern Europe, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kraan, R. (1993). La atención a las personas mayores. Madrid, Inerser.
- Kuhnle, S. (1997). "La reconstrucción política de los estados del bienestar europeos". En: Moreno, L: (comp): Unión Europea y Estado del Bienestar. Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Labour Force Survey (LFS) (2006). Transition from work into retirement 2006. Población encuestada: personas empleadas y no empleadas de la UE-27 y Noruega entre 50 y 69 años de edad.
- Lagares, Manuel (2009). "La reforma de la Seguridad Social" en Cuadernos de Información Económica, Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros, nº 210, mayo/junio 2009, págs. 13-14.
- Lareiter, A., y Baumann, U. (1992). "Network structures and support functions-theoretical and empirical analysis". En H. Veiel, y U. Baumann (eds.): The meaning and measurement of social support. New York: Hemisphere.



- Lassey, W. R. Y Lassey, M. L. (2001). Quality of life for older people: an international perspective. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 482 p.
- Lasswell, H. y Lerner, D. (1951). La orientación hacia las políticas. Stanford, Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias de política. Agra: Lakshmi Narain Agarwal.
- Lawton, M.P. et al. (1980). Aging and the Environment: Directions and perspectives. Nueva York: Garland, STPM Press.
- Le Grand, Julián (1985). Comment on "inequality, redistribution and recession". Journal of Social Policy, 14. 309-312. ISSN 1469-7823.
- Le Grand, Julián. (1997). La nueva economía del bienestar. En Moreno, Luís "Unión Europea y Estado del Bienestar". Madrid. CSIC, pp. 99-116.
- Lehr, U (1980). Psicología de la Senectud. Ed. Herder. Barcelona.
- Leibfried, S. (1993). "Towards a European welfare state?" in JONES, C. (ed.), New Perspectives on the Welfare State in Europe, Routledge.
- León, M. (2001). Solidaridad y familiarismo en la construcción de la política social española. Comunicación al VII Congreso de Sociología. Salamanca, septiembre 2001.
- Lesseman, F. y Martin, C. (1993). Les personnes âgées: dependence, soins et solidarites familiales. Comparaisons internationales. La Documentation Francaise. París.
- Lewellen, T. C. (1983). Antropología política: una introducción. 2d ed South Hadley, Mass: Bergin y Garvey.- ISBN 978-0-89789-029-8. Trad. 1985 Introducción a la antropología política, Barcelona, Ballatera.
- Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reformas del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad. Boletín Oficial del Estado, 10 de julio de 2001, nº 164, pág. 24.890.
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas del orden social. Boletín Oficial del Estado, 31 de diciembre de 2001, nº 313, pág. 50.494.
- Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Boletín Oficial del Estado, 13 de julio de 2002, nº 167, pág. 25.633.
- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Boletín Oficial del Estado, 13 de diciembre de 2002, nº 298, pág. 43.327.

- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 2006, nº 311, pág. 46.226.
- Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Boletín Oficial del Estado, 30 de diciembre de 2006, nº 312, pág. 49.586.
- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo. Boletín Oficial del Estado, 12 de julio de 2007, nº 166, pág. 29.964.
- Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, 5 de diciembre de 2007, nº 291, pág. 50.186.
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Boletín Oficial del Estado, 24 de diciembre de 2007, nº 309, pág. 51.773.
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, 2 de agosto de 2011, nº 184, pág. 87.495.
- Lincoln, Y., & Guba, E. (1986). Research, Evaluation, an policy analysis; heuristics for disciplined inquiry. *Policy Studies Review* vol 5 nº 3, 546-565.
- Lolas, F. (1996). Futuro de la Vejez y Vejez del Futuro: Una reflexión Bioética. En "Vejez y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Aspectos demográficos y bioéticos". Fernando Lolas Editor, pp. 25-50. Cuadernos de extensión de la Vicerrectoria Académica y Estudiantil. Programa Interdisciplinario de Estudios Gerontológico. Universidad de Chile.
- López, F. (1988). Identidad sexual y de género en la vida adulta y vejez. En J. Fernández (coord.). *Nuevas perspectivas en el desarrollo del sexo y del género*. Madrid: Pirámide.
- López Cumbre, L. (2002). "Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa: Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 37, págs. 231-265.
- López Cumbre, L. (2003). "Jubilación flexible en la Unión Europea" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extraordinario, págs. 77-114.
- López Ortiz, L. (2006). La estructura social de la vejez en España. Nuevas y viejas formas de envejecer. Colección Estudios Serie Documentos Estadísticos. Nº 22010. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)
- Lucas, J. de. (1993). *El concepto de solidaridad*. Fontamara. México.
- Luhmann, N. (1998). "La Realidad de los Medios de Masas". Editorial Anthropos, México.
- Lynch, J. W., Smith, G. D., Kaplan, G. A., House, J. S. (2000). Income inequality and mortality: importance to health of individual income, psychosocial environment and material conditions. *British Medical Journal*; 320: 1200-4.

- Maddox, G. L. (1963). Activity and morale: a longitudinal study of selected subjects. *Social forces*, 42.
- Madrid, A. J. y Garcés de los Fayos Ruiz, E. (2000). La preparación para la jubilación: revisión de los factores psicológicos y sociales que inciden en un mejor ajuste emocional al final del desempeño laboral. En *Anales de Psicología*, vol. 16 nº 1, 87-99. ([http://www.um.es/analesps/v16/v16\\_1/09-99\\_05garcesJub.PDF](http://www.um.es/analesps/v16/v16_1/09-99_05garcesJub.PDF))
- Malagón Bernal, J. L. (2002). Lección Inaugural curso 2002-2003: Mitos y Ritos de la Vejez. Consecuencias Sociales del envejecimiento en las Sociedades Contemporáneas. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.
- Malinowski, B. (1963). *Estudios de psicología primitiva*, Buenos Aires, Paidós.
- Mannheim, K. (1993). "El problema de las generaciones", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, no. 62, Madrid, abril junio, pp. 193-241. [http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS\\_062\\_12.pdf](http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_062_12.pdf)
- Martín Criado, E. (1993). *Estrategias de juventud. Jóvenes, estudios, trabajos, clases sociales*. Tesis Doctoral. Facultad de CC. Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.
- Martín Criado, E. (2008). "El concepto de campo como herramienta metodológica", *Reis*, nº 123, Julio-Septiembre, 2008. Págs. 11-33.
- Martín Criado, E. (2009). "Clases de Edad/Generaciones" en REYES, R (Dir.) *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*. Plaza y Valdés, S. L. Madrid, 2009. Págs. 345-350.
- Martín García, V. M. (2000). Diez Visiones sobre la Vejez: del enfoque deficitario y de deterioro al enfoque positivo. *Revista de Educación*, volumen 71. nº 205-206. Ministerio de Educación.
- Martín, S. (2006). "Las empresas de participación ante el reto de la gestión del cambio demográfico" en *Revista de Estudios Cooperativos*, nº 88, Primer Cuatrimestre del 2006, Pág. 99-127.
- Martínez de Pisón, C. J. (1998). *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Martínez, A. (2007). El envejecimiento activo y su desarrollo a través de las políticas sociales. En P. Montiel, A. Merino, A. Sánchez & A. Heredia (Comp.), *Libro de actas del 2º Congreso Internacional de Actividad Física y Deportiva para Personas Mayores*, marzo 1-3, (pp. 12-25). Málaga: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
- Mattila, V. J., Joukamaa, M. I. y Salokangas, R. K. (1989). "Retirement aging, psychosocial adaptation and mental health. Findings of the TURVA project". *Acta Psychiatric Scand.* 356-367.

- Maus, M. (1970). Lo sagrado y lo profano, Barcelona, Barral.
- Méda, D. (1995). El trabajo. Un valor en peligro de extinción. Barcelona: Gedisa, 1998.
- Medina, M. E. y Carbonell, M. C. (2006). "Las personas mayores y el voluntariado". En Acciones e investigaciones sociales 1 (extra): 434.
- Meléndez Moral, J.C. (1999) Percepción de relaciones sociales en la tercera edad. Geriátrika, 1999; 15 (1): 18-22
- Melero, L. y Buz, J. (2002). Modificación de los estereotipos sobre los mayores: análisis del cambio de actitudes. IMSERSO. Estudios I+D+I, nº 9. (Publicado en 2005).
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas, Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004). Envejecimiento y políticas de empleo: España. Colección Informes OCDE, Nº 62. Madrid
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). Seguimiento del Plan de Acción para el Empleo. Madrid.
- Ministerio de la Presidencia (2005). Programa Nacional de Reformas de España: Convergencia y Empleo [en línea]. <<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A5511A80-96EA-4690-9E59-1920A5D2091B/84068/PNR2006.pdf>> [Consulta: 6/10/2009].
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2006). Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social [en línea]. <<http://www.seg-social.es/stpri00/groups/public/documents/binario/49497.pdf>> [Consulta: 6/4/2009].
- Ministry of Social Affairs and Health. Finlandia. National Programme on ageing workers 1998-2002. [Consulta: 14/03/2009]. [en línea]. <<http://pre20031103.stm.fi/english/current/ageprog/ikomieng.htm>>
- Minois, G. (1987). Historia de la vejez, Madrid, Narcea.
- Miralles, I. (2011). Envejecimiento Productivo: Las contribuciones de las personas mayores desde la cotidianidad. Trab. soc., Santiago del Estero, n. 16, jun. 2011. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1514-68712011000100009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712011000100009&lng=es&nrm=iso)
- Miranda, B. y Olgando, O. (2001). La Evaluación de Políticas Públicas: aspectos metodológicos y Estudios de Casos en VII Seminario sobre Gestión Pública Local. Ayuntamiento de Gijón.
- Miró, J. Ciclo de las Políticas Públicas [www.fts.uner.edu.ar/polit\\_planif/documentos/miro.htm](http://www.fts.uner.edu.ar/polit_planif/documentos/miro.htm). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Entre Ríos, Argentina.

- Mishara, B. L. y Riedel, R. G., (2000). El proceso de envejecimiento, 3ª edición. Madrid: Ed. Morata.
- Mishra, R. (1989). " El estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá". En Muñoz de Bustillo (comp.): Crisis y futuro del estado de bienestar. Alianza Universidad. Madrid.
- Mishra, R. (1999). Globalización and the Welfare State, Cheltenham, Ed. Edward Elgar, 15. Montagut, T. (2004): Política Social. Ed. Ariel. Madrid.
- Monnier, E. (1990). Objetivos y destinatarios de las evaluaciones. Documentación Administrativa, (nº 224-225), 131-152.
- Monnier, E. (1995). Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de estudios fiscales.
- Montoya, A. (2003). El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 25-80.
- Moragas, R. (1991). "Gerontología Social: Envejecimiento y calidad de vida". Barcelona, Editorial Herder.
- Moragas, R. (2001): La jubilación: una oportunidad vital .Barcelona. Herder.
- Moragas, R. (2007). Prevención de la dependencia. Preparación para la jubilación. Barcelona: Fundación Viure i Conviure.
- Morales, M. E. (2000). "Chile Envejece: Prospectiva de los impactos políticos y sociales de este fenómeno hacia el bicentenario". Disponible en <http://www.gerontologia.uchile.cl/docs/chien.htm> (19/ 06/ 2006).
- Moreno, L. (2000). Ciudadanos precarios. La "ultima red" de protección social. Barcelona. Ariel Sociología.
- Motte, C. y Muñoz, J. (2002). Envejecimiento social. Madrid: Pirámide.
- Muñoz de Bustillos, R., et al. (2007). Extensión de la vida laboral o inserción temprana de jóvenes: Alternativas al sistema de pensiones. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Navarro, V. (2002). Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país. Barcelona. Anagrama.
- Navarro, V. (2004). "El Estado de bienestar en España". En Navarro, V. (coord.), 004: El Estado de bienestar en España. 15-32. Ed. Tecnos. Madrid.
- Navarro, V. (29 de enero de 2010). Blog Vicenç Navarro. Consultado el 14 de mayo de 2012, <http://www.vnavarro.org/?p=3839>
- Navarro, V. (13 de enero de 2011). Diario Público. Consultado el 16 de mayo de 2012, <http://blogs.publico.es/dominiopublico/2917/falsedades-sobre-las-pensiones/>

- Navarro, V. (2013). Las pensiones son viables. <http://dedona.wordpress.com/2013/.../las-pensiones-son-viables-vicenc-navarro>.
- Navarro, V. y Quiroga, A. (2004). La protección social en España. El Estado del Bienestar en España. Madrid, Tecnos-UPF, 33-82.
- Neugarten, B. L. (1964). Personality in middle and after life. Nueva York, Atherton Press.
- Neugarten, B. L. (1968). Middle age and aging. A reader in social psychology. Chicago: University of Chicago Press.
- Neugarten, B. L. (1975): The future and the young old. *The Gerontologist*, 15, 49 y ss.
- Neugarten, B. L. (1976). The psychology of aging: An overview. Washington, DC: American Psychological Association.
- Neugarten, B. L. (1999). Los significados de la edad. España: Editorial Herder.
- Noll, H. H. (2002). "Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture". En Hagerty, M. R.; Vogek, J. y Møller, V. (Eds.). Assessing quality of life and living conditions to guide national policy: the state of the art. Dordrecht; Boston, Kluwer Academic Publishers, Serie: Social Indicators Research Vol. 11, p. 47-87.
- Naciones Unidas, Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento 2002. Madrid, 12 de abril de 2002.
- Ochando, C. (1998). La doble interpretación de la crisis del Estado de Bienestar: ¿crisis financiera o política? *Revista Sistema*, 143, pp. 53-70.
- Ochando, C. (1999): El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas. Barcelona. Ariel, 69 y ss.
- O'Donnel, M. (1985). Age and Generation, Londres, Tavistock.
- OCDE (1996). Protéger les personnes âgées dépendantes. París, OCDE.
- Offe, C. (1990). "Contradicciones en el Estado del Bienestar". Madrid: Alianza Universidad.
- OMS (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Rev Esp Geriatr Gerontol*, 37 (2), 74-105.
- OMS (2008). Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. RESUMEN ANALÍTICO DEL INFORME FINAL. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. En línea: [http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO\\_IER\\_CSDH\\_08.1\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO_IER_CSDH_08.1_spa.pdf)

- Oña, A. (2002). Longevidad y beneficios de la actividad física como calidad de vida en las personas mayores. En A. Merino, J. Vázquez & P. Montiel (Coord.), Libro de actas del 1er Congreso Internacional de Actividad Física y Deportiva para Personas Mayores, noviembre 28-30, (pp. 11-36). Málaga: Servicios de Juventud y Deporte de la Diputación de Málaga.
- Organización Mundial de la Salud, Grupo Orgánico de Enfermedades No transmisibles y Salud Mental. (2002). Envejecimiento activo: un marco político. En Revista Española de Geriatria y Gerontología. Vol. 37, nº agosto, p. 74-105.
- Ortí, A. (1986). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta o semidirectiva y la discusión de grupo. En: García Ferrando, M. (comp.); Ibáñez, J.; (comp.); Alvira, F., (comp.), El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación. Madrid: Editorial Alianza.
- Ortí, A. (1994). La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social. En J. Delgado, y J. Gutiérrez: Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales, (pp. 87-91) Madrid: Síntesis.
- Ortiz de la Huerta, Dolores (2002). "Aspectos sociales del envejecimiento" Departamento de Salud Pública. Facultad de Medicina. UNAM.
- Osorio, P. (2004). "Nuevos Procesos de Jubilación en las Sociedades Industriales Contemporáneas: El Caso Vasco". Cuadernos Sociológicos Vascos. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Osorio, P. (2006). "La longevidad: más allá de la biología. Aspectos socioculturales", en *PAPELES del CEIC*, Nº 22, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco, <http://www.ehu.es/CEIC/pdf/22.pdf>
- Osorio, P. (2006<sup>a</sup>). Exclusión Generacional: La Tercera Edad. En "Revista MAD. Nuevas Exclusiones en la Complejidad Social Contemporánea". Daniel Duhart compilador, Edición MAD, Universidad de Chile, pp. 177-192. Santiago de Chile.
- Osorio, P. (2007). Revista Universum Nº 22 Vol. 2: 194-212. 2010 Instituto de Estudios Humanísticos "Juan Ignacio Molina" Universidad de Talca. Talca – Chile.
- Osuna J.L. y C. Márquez (Dir.) y A. Cirera y C. Vélez (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- Pailla T., P. (1995). Invariable y perturbador, el envejecimiento demográfico lanza un desafío a los poderes públicos. Reis, nº 70. Monográfico sobre la familia, Abril-Junio. Págs. 25-37.



- Palumbo, D. (1987). Politics and Evaluation. En D. Palumbo, The politics of program evaluation (págs. 12-46). Newbury Park: Sage Publications.
- Pampillón Olmedo, R. (2008). "El Modelo Nórdico", Revista de Economía Mundial, 18: 155-165.
- Parales, C. J. y Dulcey-Ruiz, E. (2002). "La Construcción Social del Envejecimiento y de la Vejez: Un análisis discursivo de la prensa escrita". Revista Latinoamericana de psicología, volumen 34, 2002, nº 1-2, Número Monográfico Ciclo Vital, Envejecimiento y Vejez, pp. 107- 121.
- Párraga, J. A. (2007). Importancia de un programa integral de actividad física como soporte de la mejora de la calidad de vida de nuestros adultos mayores. En P. Montiel, A. Merino, A. Sánchez & A. Heredia (Comp.), *Libro de actas del 2º Congreso Internacional de Actividad Física y Deportiva para Personas Mayores*, marzo 1-3, (pp. 129-153). Málaga: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Instituto Andaluz del Deporte.
- Patton, M. (1986). Utilization-focused Evaluation. Newbury Park: Sage Publications.
- Edwards, P. (2002). Envejecimiento activo: un marco político. Organización Mundial de la Salud. Rev Esp Geriatr Gerontol; 37(S2):74-105.
- Peñaloza Gana, P. y Rojas Vargas, E. (2005). "Estudio descriptivo de las creencias sobre la vejez en un grupo de mujeres de entre 40 y 59 años que trabajan como captadoras de socios en una institución de beneficencia en la ciudad de Santiago". Memoria para optar al título de psicóloga. Chile.
- Percy Smith, J. (2000). Policy responses to social exclusion. Open University Press, Londres.
- Perez, J. (1999). La feminización de la vejez. Centre d'Estudis Demogràfics, Barcelona.
- Pérez Díaz, J. (2002). La madurez de masas. IMSERSO Observatorio de las Personas Mayores.
- Pérez Díaz, J. (2005) ¿Envejecimiento demográfico o democratización de la supervivencia? Nº 2005, págs. 175-180.
- Pérez Ortiz, L. (2004). El envejecimiento de las sociedades: una aproximación desde la Sociología. Encuentros multidisciplinares, ISSN-e 1139-9325, Vol. 6, Nº 16.
- Pérez Ortiz, L. (2006). "La estructura social de la vejez en España" sobre datos recogidos en la ECV de 2004. IMSERSO.
- Pérez Salanova, M. (1992). La imagen de la vejez a través de los planes gerontológicos. Papers: Revista de Sociologia. Nº 40 Envellement i societat.



- Pérez Salanova, M (2002): "La participación de las personas mayores. Apuntes para una agenda de intervenciones gerontológicas". Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, nº 45, pp. 21-32.
- Pérez Salanova, M. (2009). Los Consejos de Personas mayores, la participación social y el Envejecimiento Activo. Informe de resultados. Proyecto I+D+I Envejecimiento 2007-2008.
- Pérez Serrano, G. (1994). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. II Técnicas y análisis de datos. Editorial Muralla.
- Peters, G. (1998). El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el gobierno americano. Gestión y análisis de políticas públicas (11-12), 23-28.
- Philibert, M. (1984). Le statut de la personne agée dans les sociétés antique et préindustrielles. Sociologie et Société, vol 16.
- Picó, J. (1987). Teorías del Estado del bienestar. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- Picó, J. (1996). Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica. En Casilda, R. y Tortosa, J.M. (edit.). "Pros y contras del Estado del Bienestar". Madrid. Tecnos, pp. 37-57.
- Pintos, J. L. (1994). "Los Imaginarios Sociales (La nueva construcción de la realidad social)". Santiago de Compostela. Disponible en <http://www.usc.es/cpolitic/mod/book/index.php?id=10> (30/ 07/ 2005)
- Pintos, J. L. (1995). "Orden social e imaginarios sociales". Papers Nº 45: 108.
- Pintos, J. L. (2000). "Construyendo realidad(es): los Imaginarios Sociales". Santiago de Compostela. Disponible en: <http://www.usc.es/cpolitic/mod/book/index.php?id=10> (30/ 07/2005)
- Pintos, J. L. (2004a). "Inclusión / exclusión. Los Imaginarios Sociales de un proceso de construcción social". Disponible en <http://www.usc.es/cpolitic/mod/book/view.php?id=778> (27/10/ 2006)
- Pintos, J. L. (2004b). "Comunicación, construcción de realidad e Imaginarios Sociales". Disponible en <http://www.usc.es/cpolitic/mod/book/index.php?id=10> (22/ 03/ 2006)
- Plante, J. (1991). En Plan ENA. Outlis, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques. Paris: La Documentation Française.
- Prieto, C. (2000). Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis), Política y Sociedad, nº 34/2000.
- Prieto, C. (2007). Del estudio del empleo como norma social al de la sociedad como orden social. Papeles del CEIC, vol. 2007/1.

- Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (1982). Plan de acción internacional de Viena sobre envejecimiento activo. [www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan\\_de\\_accion\\_internacional\\_de\\_viena\\_sobre\\_el\\_envejecimiento.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf)
- Prior, D. y Verges, J. (1993). La evaluación de la eficacia de los sectores públicos y privados. Instituto de Estudios Fiscales.
- P.S.O.E. (1997). 34º Congreso. Resoluciones. Ed. P.S.O.E. Madrid.
- Puyol, R. (2008). “El envejecimiento de la población y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo” en Revista del Instituto de Estudios Económicos; Madrid: Instituto de Estudios Económicos; nº 2-3, 2008. págs. 3-20.
- Ramos Toro, M. (2009). Impacto de la globalización en las personas mayores en Nuevas Miradas ante el Envejecimiento. IMSERSO.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la protección del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Boletín Oficial del Estado, 25 de mayo de 2002, nº 125, pág. 18.781.
- Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Boletín Oficial del Estado, 5 de diciembre de 2006, nº 290, pág. 42716.
- Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de personas empleadas. Boletín Oficial del Estado, 7 de marzo de 2009, nº 57, pág. 23.276.
- Trinidad Requena, A, (2006). Estrategias sociales y económicas de los nuevos jubilados. Revista Española de Investigaciones Sociológicas; Nº 115: 135-163.
- Restrepo, D. (2002). Los Viejos en los Medios. En “Periodismo y Comunicación para todas las edades”. Ministerio de Comunicaciones Dirección de Comunicación Social
- Centro de Psicología Gerontológica – CEPsIGER, pp. 39-46. Bogotá, D. C., Colombia.
- Restrepo, H. (1996). Aspectos Socioculturales del Envejecimiento en América Latina y el Caribe. En “Vejez y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Aspectos demográficos y bioéticos”. Fernando Lolas Editor, pp. 1-14. Cuadernos de extensión de la Vicerrectoría Académica y Estudiantil. Universidad de Chile.

- Rey, G. (2004). Prácticas comunicativas y representación social de las edades en los medios. Ministerio de Comunicaciones y centro de psicología gerontológica– EPSIGER, pp. 39-46. Bogotá, D. C., Colombia.
- Riley, M. W. y Foner, A. (1968). *Aging and Society: An Inventory of Research Findings*. New York: Russell Sage Foundation.
- Riley, J.W. & Riley, M.W. (1994). Más allá del concepto de vejez productiva. Cambios en las vidas y en las estructuras sociales. *Revista Gerontología*, 3.
- Rincón Ruiz, M., Gómez-Soldevila, S., Rimbau I Andreu, C. (2007). "Políticas de ocupación, mercado laboral y envejecimiento: Iniciativas y buenas prácticas" en *Acciones e Investigaciones Sociales*. Zaragoza: Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza, nº 23, págs. 5-24.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990): "Entre la protección social y el bienestar social", en Albarracín, J., *et al.: Reflexiones sobre política económica*, Madrid, Editorial Popular, 220.
- Rodríguez Cabrero, G. (1994). La política social en España: 1980-92. Documentación Social. *Revista de estudios sociales y sociología aplicada*, núm. 96. Julio-septiembre 1994. Ponencias del Seminario sobre *La pobreza en España hoy*, organizado por la Fundación Argentaria en Madrid, mayo 1994, pp. 175-199.
- Rodríguez Cabrero, G. (1997). Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea. En Moreno, "Unión Europea y Estado del Bienestar". Madrid. CSIC.
- Rodríguez-Cabrero, G. (1998). El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional. En Goma, R. Y Subirats, J. (Coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, pp. 135-152.
- Rodríguez Cabrero, G. (2002). Economía política de la sociedad de consumo y el Estado de Bienestar. *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos. Ed. Fundamentos. Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. y Sotelsek Salem, D. eds.(2002). *Apuntes sobre bienestar social*. C.S.I.C.
- Rodríguez, A. (1994). Dimensiones psicosociales de la vejez. En J. Buendía (comp.), *Envejecimiento y psicología de la salud* (pp.53-68). Madrid: Siglo XXI de España.

- Rojo, E., (1996). "Pasado, presente y futuro del Derecho del Trabajo". Barcelona, Institut d'Estudis Laborals de la Universitat de Barcelona, Document de treball núm. 9607.
- Romero, S. (2002). Ejercicio físico y salud en edad avanzada. 1er. Congreso Internacional de Actividad física y deportiva para personas mayores. Málaga: Diputación (Juventud y Deporte).
- Rose, A. M. (1962). The Subculture of the Aging: a Topic for Sociological Research, *Gerontologist*, 2:123-127.
- Rose, A. M. (1965). "The Subculture of Aging: A Framemork for Research in Social Gerontology". En *Older people and Their Social World*. Rose, A. et Peterson, W (eds). Philadelphia, Davis.
- Rosow, I. (1967). *Social Integration of the Aged*. Free Press, Nueva York.
- Rossi, P.H., & Freeman, H.E. (1993). *Evaluation: A systematic approach*. Newbury Oark: Sage.
- Rueda, J. O. (2001). Transición al envejecimiento: ¿el último reto demográfico? En Asociación Interdisciplinaria de Gerontología-AIG de Colombia. Agenda sobre envejecimiento. Colombia siglo XXI. Memorias de un foro-debate. Bogotá, Colombia.
- Ruiz-Huerta, Jesús (1998). Consideraciones sobre la situación actual y perspectivas del Estado del Bienestar en España. En Castells, A. y Bosch, N. (dir). "El futuro del Estado del Bienestar". Civitas. Madrid.
- Ruiz-Huerta, J., Martínez, R., Sastre, M., Ayala, L. y Vaquero, A. (1999). Distribución de la renta y mercado de trabajo en la OCDE, en VV.AA. "Políticas de bienestar y desempleo". Madrid. Fundación Argentaria – Visor.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. e Ispizua, M. A. (1989). La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa. Bilbao. Universidad de Deusto.
- Sáez, J. (1997). *Animación sociocultural y tercera edad*. Madrid, Dykinson.
- Sáez Narro, N., Aleixandre, M., De Vicente, P., Melendez, J. C. y Villanueva, I. (1993). Cambio y socialización en la tercera edad. *Investigaciones Psicológicas*, Vol. 12: 129-152
- Sáez Narro, N., Aleixandre, M. y Meléndez Moral, J. C. (1995). Los problemas de la tercera edad, según la tercera edad. *Geriátrika*; 11 (10): 497-502
- Salvarezza, L. (1998). *La vejez. Una mirada gerontológica actual*. Buenos Aires. Ed. Paidós.

- San Antonio, S. A. (2011). Política y Evaluación de Políticas Públicas. El carácter político de la Evaluación. Bits: Boletín informativo trabajo social, (nº 16), pág.4.
- San Román, M.T. (1989), *Vejez y cultura*, Barcelona, Fundació la Caixa.
- San Román, M.T. (1990): *Vejez y cultura*, Barcelona, Fundación Caja de Pensiones.
- Sánchez, M. I. Molina, M., Frutos, M. D. (2001). Las pensiones, ¿factor de igualdad social en el discurso político del Estado del Bienestar? Comunicación al VII Congreso Español de Sociología. Salamanca, septiembre 2001.
- Sánchez Caro, J. y Ramos, F. (1982). La vejez y sus mitos. Colección Salvat. Temas Clave. Nº 80. Madrid.
- Sánchez Martínez, M. (2011). Capítulo 15. Relaciones intergeneracionales. Libro Blanco del envejecimiento activo.
- Sánchez Vera, P. (1993). Homogeneidad y diferenciación en la Tercera Edad. Bases para una sociología de la ancianidad, en P. Sánchez Vera (ed.), *Sociedad y población anciana*, Murcia, Universidad de Murcia.
- Sánchez Vera, P. (2000). Sociología de la vejez versus economía de la vejez, *Papers*, n.º 61, pp. 39-88.
- Sánchez, P. (1993). *Sociedad y población anciana*. Universidad de Murcia.
- Sánchez-Urán Azaña, Y. (2001). Trabajadores de edad avanzada: empleo y protección social Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, Nº 33 (Ejemplar dedicado a: Derecho del trabajo), págs. 215-250
- Sancho Castiello, T., y Rodríguez Rodríguez, P. (1999). Política social de atención a las personas mayores. *Gerontología Conductual*, vol. I. Ed. Síntesis.
- Sancho Castiello, T. y Rodríguez Rodríguez P. (2001). Envejecimiento y Protección Social de la Dependencia en España. Veinte Años de Historia y una Mirada hacia el Futuro. Monográfico de la Revista de Intervención Psicosocial con motivo de la II AME. Colegio de Psicólogos.
- Sanderson, W., Sherbov, S. (2008). Rethinking Age and Aging. *Population Bulletin*, 62 (4), 3-16.
- Santos del Campo, I. (1996). Envejecimiento demográfico: Diferencias por género. *Reis* nº 73, pág. 177-190.
- Santoyo, H., Ramírez, P. y Suvedi, M. (2000). Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural. Instituto Nacional de Capacitación Rural, Michigan State University Anrecs Center for Evaluative Studies.
- Sartori, G. (1989). Teoría de la democracia. México: Alianza Editorial.

- Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Eure* nº 29. U.P.C. de Chile.
- Schmidtz, D. (2000). El hombre autónomo. En Schmidtz, D. y Goodin, R.E. "Bienestar social y responsabilidad individual". Cambridge University Press, Madrid, pp. 23-114.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. *Perspectives of Curriculum Evaluation*, (pp. 39-83). AERA Monograph 1. Chicago : Rand McNally and Company.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. Sage.
- Seccombe, K. y Lee, G.R. (1986). "Gender differences in retirement satisfaction and its antecedents". *Research on Aging*, 8, 426-440.
- Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Madrid 2002. <http://www.imswersomayores.csic.es/documentos/documentos/onu-informe-01.pdf>
- Serra, J. A. & Ruizpérez, I. (2007). *Estándares de calidad en geriatría*. Madrid: Sociedad Española de Geriatría y Gerontología.
- Serrano, C. (2005). "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 70 (LC/L.2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía (2005): *Las Políticas de Empleo en Andalucía: 2004-2005*. Elaborado por la Agrupación CIN-CEET. Octubre de 2005.
- Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía (2005): *Mapa directorio de proyectos de empleo. Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía 2005-2007*. Elaborado por el Instituto de Desarrollo Regional. 2005.
- Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía (2008): *Informe sobre innovación y transferencia de buenas prácticas en los proyectos Equal Andaluces 2005-2007*. Elaborado por la Fundación Tomillo.
- Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía [en línea]. <[http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/index\\_corporativa\\_sae.php](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/index_corporativa_sae.php)> [Consulta: febrero 2008/ Noviembre 2008].
- Sicker, M. (1994). La paradoja del concepto de vejez productiva, en *Revista Gerontología*, 3, pp. 199-201.

- Sigg, R. y De-Luigi, V. (2007). "Éxito de las políticas orientadas a la prolongación de la vida activa" en Desarrollo y tendencias para una Seguridad Social Dinámica, Foro Mundial de la Seguridad Social. Asociación Internacional de la Seguridad Social, 29 Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, septiembre.
- Simmons, L. W. (1945). "The Role of the Aged in Primitive Society". New Haven: Yale.
- Simple Lógica Investigación. (2008). Empresa. Estudio "Problemas sociales y percepción de la mortandad".
- Solarte, E. (2004). Las evaluaciones de políticas públicas en el estado liberal. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Spidla, V. (2007). Relaciones Intergeneracionales. Capítulo 15 del Libro Blanco sobre el Envejecimiento Activo.
- Stake, R.E. y Gjerde, C. (1974). An evaluation of TCITY (The Twin City Institute for Talented Youth). Chicago: Rand McNally.
- Stake, R. E. (2004). Standards-Based and Responsive Evaluation. Sage. Thousand Oaks, CA.
- Streib, E.P. (1965). Are the aged a minority group? En A.W. Gouldner y J.M.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987). Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Barcelona, Paidós/ MEC.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP. Ministerio para las administraciones públicas.
- Subirats, J., & Gomá, R. (1998). Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel CC política.
- Subirats, J., & Goma, R. (1999). Políticas públicas en España. Contenidos redes de actores y niveles de gobierno. (Ariel ed.). Barcelona. Firma del mes.
- Subirats, J. (dir) et al. (2004). Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea. Colección Estudios Sociales nº 16. La Caixa.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone. F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, de, Barcelona, Ariel.
- Subirats, J. (2010). Saber si lo que hacemos sirve de algo. La evaluación de políticas públicas en España. Temas nº 192 noviembre, 27-30.
- Subirats, J. (2010b). Evaluar desde el reconocimiento de la diversidad. La evaluación de políticas públicas en un sistema altamente descentralizado: el caso de España. Análisis Local nº 88, 7-14.
- Subirats, J. (2011). Otra Sociedad, ¿Otra Política?: De "no nos respetan" a la democracia en común. Icaria

- Subirats, J. y Pérez Salanova, M. (2011). Capítulo 8. Diversidad y Participación en Libro del Envejecimiento Activo. IMSERSO
- Tartler, R. (1961). *Das Alter in der modernen Gesellschaft*. Stuttgart: Enke.
- Taylor, S. J. & Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Taylor-Gooby, P. (1991). La privatización y el futuro del Estado de Bienestar británico. En Rodríguez Cabrero, G. (comp.). "Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual". Madrid. Icaria, Economía crítica, pp. 129-184.
- Taylor-Gooby, P. (1997). Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar. En Moreno, Luis. "Unión Europea y Estado del Bienestar". Madrid. CSIC, pp. 67-98.
- Taylor-Gooby, P. (2004). "New Risk and Social Change" en Taylor-Gooby, P. (ed.) *New Risk, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social*. Ed. Ariel. Barcelona.
- Tomás Jiménez, N. (2013). Discriminación por razón de edad y derecho al trabajo. En <http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel3/nataliat@ugr.es/> línea:
- Torrejón Carvacho, M. J. (2007). *Imaginario Social de la Vejez y el Envejecimiento*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile
- Torres López, J. (1996). *Pensiones públicas, ¿y mañana qué?*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Torres, J. y Navarro, V. (2010). La propuesta de los 100 Economistas sobre las pensiones. Errores, medias verdades y silencios al servicio de la banca. Documentos para el debate. ATTAC España. Nº 1 Noviembre.
- Trinidad Requena, A. (2006). Estrategias sociales y económicas de los nuevos jubilados. REIS, nº 115. Págs. 135-163.
- Tuominen, E. (2008). "Prolongación de la vida activa y estrategias de protección social: La experiencia finlandesa en la elevación de la edad efectiva de acceso a la jubilación" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extraordinario, págs.343-358.
- Tyler, R. (1950). *Basic principle of curriculum and instruction*. Chicago: Chicago University.
- UGT-Andalucía (2008). *Memoria del programa Equal: Promoción del envejecimiento activo del mercado laboral andaluz: Convocatoria 2005-2007*. Sevilla



- Urrutia Serrano, A. (2010). Envejecimiento Activo: ¿Un nuevo paradigma para la promoción de la autonomía personal? Comunicación al Congreso anual REPS. Crisis económica y políticas sociales.
- Valencia, G. D. y Álvarez, Y. A. (2008). "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". En: Estudios Políticos, No 33. Universidad de Antioquía, Instituto de estudios políticos. Colombia.
- Valles, M. S. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid. Síntesis.
- Vedung, E. (1997). Evaluación de Políticas Públicas y Programas. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Vélez, C. (2006). Enfoques para la evaluación de la Política de Cooperación: una primera reflexión. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública celebrado en la Ciudad de Guatemala (Guatemala), 7-10 de noviembre de 2006. En línea: [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html)
- Vélez, C. (2006). Sociedad Española de Evaluación (SEE) en Segone, M. y Ocampo, A. (Edit.). Creating and developing evaluation organizations: lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe. Perú, DESCO-UNICEF y en línea: [http://www.ioce.net/download/case\\_studies/IOCE\\_EvalOrgPack\\_Jan2007.pdf](http://www.ioce.net/download/case_studies/IOCE_EvalOrgPack_Jan2007.pdf)
- Vélez, C. (2007). El cambio de paradigma en la evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo. Nuevas políticas Públicas: anuario multidisciplinar para modernización de las Administraciones Públicas, 145-170.
- Veenhoven, R. (2002). «Why Social Policy Needs Subjective Indicators». En Hagerty, M. R., Vogel, J. y Møller, V. (Eds.) Assessing Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy. Dordrecht, Kluwer.
- Viana, B. H., Gómez, J. R., Paniagua, M. V., Da Silva, M. E., Núñez, V. y Lancho. J. L. (2004). Características antropométricas y funcionales de individuos activos, mayores de 60 años, participantes en un programa de actividad física. Revista Española de Geriatria y Gerontología.
- Vila, L. (1997). Política social europea. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). "Política Social". Madrid, McGraw-Hill, pp. 103-131.
- Vilchez Vivancos, M. E. en La jubilación en el ciclo vital: La ruptura para los trabajadores contratados:

- Walker, A. (1996). Actitudes europeas ante el envejecimiento y las personas mayores. REIS Nº 73. Enero-Marzo 1996. Monográfico sociología de la vejez. pp. 17-42.
- Walker, A. (2002). "A strategy for an active ageing". International Social Security Review, n 1º, págs. 121-139.
- Walker, A. (2006). Active ageing in employment. Its meaning and potential. Asia-Pacific Review, 13 (1), 78-93.
- Weiss, C. H. (1972). Evaluation. New Jersey: Prentice Hall.
- Weiss, C. H. (1975). Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Trillas. México.
- Weiss, C. H. (1983). Stakeholder-based evaluation. New Directions for Program Evaluation, nº 17. Jossey-Bass. San Francisco.
- Weiss, C. H. (1987). Where politics and evaluation meet. En D. Palumbo, The politics of program evaluation (págs. 47-70). Newbury Park: Sage Publications.
- Weiss, C. H. (1998) Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies, Second Edition, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.
- White Riley, M. y Riley, J. W. (1998). "The hidden age revolution: emergent integration of all ages", Policy Brief Nº 12, Syracuse, Nueva York: Syracuse University.
- Wholey, J. S. (1979). Evaluation: Promise and Performance. Paperback.
- Wholey, J. S. (1983). Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little Brown.
- Wilkinson, R. G. (1996). Unhealthy Societies: The Affliction of Inequality. Londres: Routledge.
- Wilson, J. y Musick, M. (1997) Who Cares? Towards an Integrated Theory of Volunteer Work. American Sociological Review, 62 (5).
- Yela, M. (1992). Psicología de la vejez: la mirada hacia atrás. En A. Reig Ferrer y D. Ribera Domene (eds.), Perspectivas en gerontología y salud (pp.207-217). Valencia: Promolibro.
- Yuni, J. (2000). "El mito del eterno retorno. Educación, subjetividad y adultos mayores" en Duschatzky, S. et al. (comps). Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires: Paidós, pp 187-237.
- Yuni, J. (2003). "La educación para personas mayores: ¿una forma de afirmación positiva del derecho a la educación?" [Disponible en línea: <http://www.fimte.fac.org.ar/doc/14yuni.htm>, consultado en diciembre 2009].

- Yuni, J.; Tarditi, L. y Urbano, C. (2003). "Dinámicas institucionales en organizaciones que atienden a personas mayores". En Publicaciones Científicas NOA-SEDECYT- Universidad Nacional de Catamarca.
- Yuni, J.; Urbano, C. y Arce, M. (2003). Discursos sociales sobre el cuerpo la estética y el envejecimiento. Córdoba: Brujas Editorial.
- Yuni, J. y Urbano, C. (2005). Educación de adultos mayores. Teoría, investigación e intervenciones. Córdoba: Brujas Editorial.
- ZAPATERO, Virgilio. (1987). Tres visiones sobre el Estado del Bienestar. Revista Sistema, núm. 80-81, pp. 23-37.



**BLOQUE VI.**

**ANEXOS**



## **CAPÍTULO 10.**

### **ANEXOS**





## **ANEXO 1.**

### **FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA A POBLACIÓN ACTIVA MAYORES DE 35 AÑOS Y JUBILADAS MENORES DE 75 AÑOS**



## 10.1. FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA A POBLACIÓN ACTIVA MAYORES DE 35 AÑOS Y JUBILADAS MENORES DE 75 AÑOS

---

**Ámbito:** Regional. Comunidad Autónoma de Andalucía.

**Universo:** Población activa (ocupada o desempleada) mayor de 35 años y personas jubiladas de hasta 75 años de edad, residentes en la Comunidad Autónoma Andaluza.

**Tamaño de la Muestra:** 1.200 entrevistas personales.

**Error de Muestreo:** Se estima en  $\pm 2,88\%$  para el conjunto de la muestra, considerando un diseño aleatorio simple, con un nivel de significación del 95,5% ( $z=2$ ) dentro del modelo binomial  $p=q=50$ , por lo que debe considerarse como error teórico máximo.

**Técnica utilizada:** Entrevista personal, realizada en el domicilio del entrevistado.

**Fecha de realización:** Entre abril y mayo de 2009.

**Método de Muestreo:** muestreo aleatorio estratificado, con afijación de la muestra en función de diferentes criterios de segmentación. Estos factores se consideraron relevantes de manera que las respuestas podrían ser diferentes e influyentes en el tema objeto de estudio en función de estas variables.

- Según edad de la población: en este caso, la muestra es de carácter no proporcional, a fin de obtener una muestra suficientemente representativa de los cuatro intervalos de edad establecidos. Ello ha implicado realizar el mismo número de entrevistas para los siguientes grupos de edad:
  - De 35 a 44 años: 300 entrevistas
  - De 45 a 54 años: 300 entrevistas
  - De 55 a 64 años: 300 entrevistas
  - De 65 a 75 años: 300 entrevistasPara cada uno de estos grupos se ha seleccionado una muestra de 300 elementos con un error absoluto de  $E=\pm 5,8\%$  y un nivel de confianza del 95,5%.
- Según provincia de residencia: las entrevistas han sido distribuidas a lo largo de las 8 provincias andaluzas.
- Según tamaño del municipio: Con objeto de asegurar resultados válidos a escala territorial se han considerado 5 tipos de municipios:
  - Municipios de menos de 10.000 habitantes.
  - Municipios de entre 10.001 y 50.000 habitantes.
  - Municipios de entre 50.001 y 100.000 habitantes.
  - Municipios de más de 100.000 habitantes.
  - Capitales de provincia.
- Según sexo de la población: para la distribución de la muestra por sexo, se ha tomado como referencia las diferentes tasas de actividad y ocupación por sexo.

Sobre la base de los criterios señalados, el reparto muestral definitivo puede observarse en la siguiente tabla.

**Tabla 14.- DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LA MUESTRA, SEGÚN PROVINCIA DE RESIDENCIA, GRUPO DE EDAD Y SEXO DEL ENTREVISTADO**

	Hombres 35-44	Mujeres 35-44	Hombres 45-54	Mujeres 45-54	Hombres 55-64	Mujeres 55-64	Hombres 65-75	Mujeres 65-75	Total Hombres	Total Mujeres	Total
<b>ALMERIA</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>50</b>	<b>33</b>	<b>83</b>
- 10.000 hab.	4	3	4	2	5	3	7	2	20	10	30
10.000-50.000 hab.	2	2	3	2	1	0	1	2	7	6	13
50.000-100.000 hab.	3	1	3	1	2	1	2	1	10	4	14
+ 100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	4	5	3	4	2	2	4	2	13	13	26
<b>CÁDIZ</b>	<b>33</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>116</b>	<b>64</b>	<b>180</b>
- 10.000 hab.	3	1	1	3	6	1	1	0	11	5	16
10.000-50.000 hab.	10	4	4	3	6	2	8	3	28	12	40
50.000-100.000 hab.	9	6	12	5	7	5	9	2	37	18	55
+ 100.000 hab.	9	5	8	6	6	3	6	3	29	17	46
Capital	2	2	2	2	3	4	4	4	11	12	23
<b>CÓRDOBA</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>80</b>	<b>48</b>	<b>128</b>
- 10.000 hab.	7	5	4	2	6	3	7	3	24	13	37
10.000-50.000 hab.	8	4	3	3	7	3	7	3	25	13	38
50.000-100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+ 100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	8	5	7	7	7	6	9	4	31	22	53
<b>GRANADA</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>80</b>	<b>55</b>	<b>135</b>
- 10.000 hab.	8	6	3	8	4	3	11	2	26	19	45
10.000-50.000 hab.	4	5	3	4	3	2	5	1	15	12	27
50.000-100.000 hab.	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	8
+ 100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	5	4	6	4	7	5	17	7	35	20	55
<b>HUELVA</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>49</b>	<b>26</b>	<b>75</b>
- 10.000 hab.	4	2	4	3	5	3	5	2	18	10	28
10.000-50.000 hab.	4	2	4	2	4	2	4	2	16	8	24
50.000-100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+ 100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	3	3	4	2	3	2	5	1	15	8	23

	Hombres 35-44	Mujeres 35-44	Hombres 45-54	Mujeres 45-54	Hombres 55-64	Mujeres 55-64	Hombres 65-75	Mujeres 65-75	Total Hombres	Total Mujeres	Total
<b>JAÉN</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>67</b>	<b>43</b>	<b>110</b>
- 10.000 hab.	6	4	6	3	7	4	9	4	28	15	43
10.000-50.000 hab.	6	3	4	2	5	4	7	4	22	13	35
50.000-100.000 hab.	1	1	2	2	1	2	1	1	5	6	11
+ 100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	3	2	3	2	2	4	4	1	12	9	21
<b>MÁLAGA</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>37</b>	<b>14</b>	<b>138</b>	<b>74</b>	<b>212</b>
- 10.000 hab.	4	2	5	1	4	4	6	2	19	9	28
10.000-50.000 hab.	11	9	14	5	12	9	14	5	51	28	79
50.000-100.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+ 100.000 hab.	3	0	3	3	2	3	2	1	10	7	17
Capital	13	8	16	9	14	7	15	6	58	30	88
<b>SEVILLA</b>	<b>42</b>	<b>31</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>43</b>	<b>19</b>	<b>171</b>	<b>106</b>	<b>277</b>
- 10.000 hab.	8	6	8	5	5	5	6	3	27	19	46
10.000-50.000 hab.	13	10	17	9	13	8	14	5	57	32	89
50.000-100.000 hab.	1	1	2	1	1	1	1	1	5	4	9
+ 100.000 hab.	5	4	4	5	7	2	13	4	29	15	44
Capital	15	10	15	10	14	10	9	6	53	36	89
<b>ANDALUCIA</b>	<b>187</b>	<b>126</b>	<b>178</b>	<b>121</b>	<b>172</b>	<b>114</b>	<b>214</b>	<b>88</b>	<b>751</b>	<b>449</b>	<b>1200</b>
- 10.000 hab.	44	29	35	27	42	26	52	18	173	100	273
10.000-50.000 hab.	58	39	52	30	51	30	60	25	221	124	345
50.000-100.000 hab.	15	10	20	10	12	10	14	6	61	36	97
+ 100.000 hab.	17	9	15	14	15	8	21	8	68	39	107
Capital	53	39	56	40	52	40	67	31	228	150	378

Fuente: Elaboración propia. Instituto de Desarrollo Regional. 2009.

**Tabla 15.- NÚMERO DE PERSONAS ENCUESTADAS SEGÚN MUNICIPIO DE RESIDENCIA, GRUPO DE EDAD Y SEXO**

Provincia/Municipio	Nº de personas encuestadas	Porcentaje
<b>ALMERÍA</b>	<b>83</b>	<b>6,9%</b>
Adra	13	1,1%
Almería (Capital)	26	2,2%
Carboneras	15	1,3%
Ejido (El)	14	1,2%
Mojácar	15	1,3%
<b>CÁDIZ</b>	<b>180</b>	<b>15,0%</b>
Algeciras	26	2,2%
Barrios (Los)	26	2,2%
Cádiz (Capital)	23	1,9%
Gastor (El)	16	1,3%
Jerez de la Frontera	20	1,7%
Línea de la Concepción (La)	27	2,3%
Puerto de Santa María (El)	10	0,8%
San Fernando	18	1,5%
Tarifa	14	1,2%
<b>CÓRDOBA</b>	<b>128</b>	<b>10,7%</b>
Carlota (La)	38	3,2%
Córdoba (Capital)	53	4,4%
Nueva Carteya	37	3,1%
<b>GRANADA</b>	<b>135</b>	<b>11,3%</b>
Alfacar	29	2,4%
Armillá	27	2,3%
Churriana de la Vega	16	1,3%
Granada (Capital)	55	4,6%
Motril	8	0,7%
<b>HUELVA</b>	<b>75</b>	<b>6,3%</b>
Beas	27	2,3%
Huelva (Capital)	23	1,9%
Lepe	2	0,2%
Valverde del Camino	23	1,9%
<b>JAÉN</b>	<b>110</b>	<b>9,2%</b>
andujar	17	1,4%
Baeza	18	1,5%
Jaén (Capital)	22	1,8%
Linares	10	0,8%
Lopera	21	1,8%
Marmolejo	22	1,8%
<b>MÁLAGA</b>	<b>212</b>	<b>17,7%</b>
Alhaurín de la Torre	30	2,5%
Ardales	1	0,1%
Benalmádena	16	1,3%
Cártama	32	2,7%
Casabermeja	28	2,3%

Málaga (Capital)	105	8,8%
<b>SEVILLA</b>	<b>277</b>	<b>23,1%</b>
Alcalá de Guadaira	9	0,8%
Aznalcóllar	1	0,1%
Camas	29	2,4%
Castilleja de la Cuesta	35	2,9%
Constantina	36	3,0%
Dos Hermanas	44	3,7%
Mairena del Aljarafe	25	2,1%
Pedroso (El)	10	0,8%
Sevilla (Capital)	88	7,3%
<b>Total</b>	<b>1200</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Instituto de Desarrollo Regional. 2009.





## **ANEXO 2.**

### **CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA A POBLACIÓN ACTIVA MAYORES DE 35 AÑOS Y JUBILADAS MENORES DE 75 AÑOS**



## 10.2. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA A POBLACIÓN ACTIVA MAYORES DE 35 AÑOS Y JUBILADAS MENORES DE 75 AÑOS

Nº de Cuestionario: \_\_\_\_\_

**Encuesta dirigida a personas empleadas por cuenta propia, por cuenta ajena, desempleadas y jubiladas en Andalucía mayores de 35 años y menores de 75 años**

**Abril–mayo 2009**

Buenos días/tardes. Estamos realizando el estudio “Análisis de estrategias de prolongación de la vida activa e impacto en el tejido productivo de Andalucía”, financiado por la Consejería de Empleo y el Fondo Social Europeo.

Usted ha sido seleccionado/a de forma aleatoria para realizar una encuesta que nos aporte información acerca del tema objeto de este trabajo. Le garantizamos el absoluto anonimato y secreto de sus respuestas en el cumplimiento de las leyes sobre secreto estadístico y protección de datos personales. Dado el interés general del tema, solicitamos su colaboración y se la agradecemos anticipadamente.

Provincia: \_\_\_\_\_  
Municipio: \_\_\_\_\_  
Entrevistador/a: \_\_\_\_\_

### **PREGUNTAS FILTRO/CLASIFICATORIAS**

¿Cuál es su edad? *(Si es menor de 35 años o mayor de 80 años, fin de la encuesta)*

Relación laboral vigente

- ☐ Trabajador/a por cuenta propia  
☐ Trabajador/a por cuenta ajena  
☐ Desempleado/a  
☐ Jubilado/a *(recordar dirigirse a estas personas sólo en tiempo pasado para hacer más ágil la encuesta)*

*En caso de encontrarse en una situación distinta de las anteriores, fin de la encuesta.*



### Bloque 1: Cuestiones sobre la dimensión laboral del encuestado/a

**P.1. Su vida laboral se ha caracterizado o caracteriza por trabajar...** Le preguntamos por el tipo de ocupación que desempeñaba o desempeña (ir especificando en la siguiente tabla la ocupación o las ocupaciones si ha sido más de una), el sector de actividad al que pertenece la empresa, el tipo o los tipos de contrato que ha tenido, la duración de los mismos y causa de finalización.

- |   |                             |                             |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| (1) Siempre en la misma empresa                   | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No |
| (2) Siempre en la misma ocupación                 | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No |
| (3) Siempre en el mismo sector                    | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No |
| (4) En empresas, ocupaciones o sectores distintos | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No |

*Ir clasificando las respuestas sobre la trayectoria laboral en la siguiente tabla en función de la codificación establecida seguidamente. En el caso en que se especifique, dejar abierto.*

1. Ocupación (1) (abierto)	2. Sector de actividad (2)	3. Tipo de contrato (3)	4. Duración (abierto)	5. Causa de la finalización (4)	6. Tiempo de desempleo posterior a la ocupación (abierto)

<b>(1) Ocupación</b> Dejar abierto y posteriormente clasificar por ocupaciones	<b>(2) Sector de actividad</b> 1. Agricultura 2. Industria 3. Construcción 4. Comercio/Hostelería 5. Administración Pública 6. Educación 7. Sanidad 8. Otros Servicios ( <i>señálese</i> ) _____	<b>(3) Tipo de contrato:</b> 1. Indefinido a tiempo completo 2. Indefinido a tiempo parcial 3. Temporal a tiempo completo 4. Temporal a tiempo parcial 5. Beca 6. Sin contrato 7. Obra y servicio 8. Autónomo 9. Otros. Especifíquese _____	<b>(4) Causa de la finalización de la relación laboral:</b> 1. Baja voluntaria 2. Fin de contrato 3. Cambio de empleo 4. Despido 5. Cierre de la empresa 6. Prejubilación 7. Jubilación 8. Otros. Especifíquese _____
---	---	---	--

**P.2. Responder sólo por aquellas personas que en la pregunta anterior han tenido un periodo de desempleo. Durante el tiempo en que ha estado desempleado/a, ha participado en cursos de formación...** (*Respuesta múltiple*)

1. ☐ Para la mejora de mis capacidades relacionadas con mi última ocupación
2. ☐ Para adquirir conocimientos que me permitieran cambiar de ocupación
3. ☐ Para adquirir conocimientos que me permitieran encontrar un empleo
4. ☐ Porque los cursos eran obligatorios
5. ☐ No he participado en ningún curso de formación estando desempleado

**P.3. ¿Ha tenido o tiene más de una ocupación al mismo tiempo?**

- ☐ Sí (*A partir de ahora las preguntas irán referidas a su ocupación actual o última*)
☐ No

**P.4. ¿Cuántos años de cotización a la Seguridad Social lleva acumulados/acumuló aproximadamente?**

\_\_\_\_\_

<b>P.5. ¿Cuáles de las siguientes características estaban o están asociadas a su última o a su actual ocupación?</b> <i>Respuesta múltiple</i>				
1. <input type="checkbox"/> Desgaste físico 2. <input type="checkbox"/> Desgaste psíquico e intelectual 3. <input type="checkbox"/> Necesidad de formación continua 4. <input type="checkbox"/> Exigencia de adaptación continua a nuevas tecnologías 5. <input type="checkbox"/> Desplazamientos de forma frecuente 6. <input type="checkbox"/> Cumplimiento de objetivos 7. <input type="checkbox"/> Disponibilidad horaria 8. <input type="checkbox"/> Exigencias de altos niveles de calidad 9. <input type="checkbox"/> Resolución de problemas imprevistos	10. <input type="checkbox"/> Exigencia de toma de decisiones con altos niveles de responsabilidad 11. <input type="checkbox"/> Tener iniciativa propia 12. <input type="checkbox"/> Realización de tareas complejas 13. <input type="checkbox"/> Realización de tareas monótonas 14. <input type="checkbox"/> Altos niveles de peligrosidad/penosidad 15. <input type="checkbox"/> Tener una presencia física o imagen determinada 16. <input type="checkbox"/> Otras. Especificar _____			
<b>P.6. ¿Cuántas horas semanalmente trabajaba en su última ocupación o trabaja en su actual ocupación?</b>		<input type="checkbox"/> Horas semanales por contrato <input type="checkbox"/> Horas semanales efectivamente trabajadas		
<b>P.7. ¿Cuál era o es su horario habitual de trabajo en su última ocupación o actual ocupación?</b> <i>Leer, respuesta única</i>				
Jornada partida (mañana y tarde)	1			
Jornada continua (fijo mañana)	2			
Jornada continua (fijo tarde)	3			
Jornada continua (fijo noche)	4			
Jornada flexible (no tengo horario determinado)	5			
Horario en equipos rotativos (mañana, tarde, noche)	6			
Horario en equipos rotativos (otro tipo)	7			
Otro tipo de horario	8	¿Cuál? _____		
<b>P.8. Señale el grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre su última o su actual ocupación. Su última o actual ocupación se caracterizaba o caracteriza por...</b>				
	Nada de acuerdo	Desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
1. Tener estabilidad laboral	1	2	3	4
2. Valorarse la experiencia y el saber hacer de los/las trabajadores/as mayores	1	2	3	4
3. Ser frecuente la prejubilación o jubilación anticipada	1	2	3	4
4. Tener la inmensa mayoría de los/las trabajadores/as una edad lejana a la jubilación	1	2	3	4
5. Poder los/las trabajadores/as de mayor edad seguir desempeñando su función de forma adecuada	1	2	3	4
6. Haber buen ambiente de trabajo	1	2	3	4
7. Tratar de un trabajo bien pagado	1	2	3	4
8. Existir buenas perspectivas para ascender o mejorar	1	2	3	4
9. Permitir la conciliación de mi vida personal y laboral (excedencias, permisos retribuidos, etc.)	1	2	3	4
10. Permitir la flexibilidad horaria	1	2	3	4
11. Darse facilidades para formarse, es decir, para adquirir nuevas capacidades y competencias.	1	2	3	4
12. Cumplirse las normas de Prevención de Riesgos Laborales rigurosamente	1	2	3	4
13. Organizar mi vida cotidiana	1	2	3	4
14. Permitir el desarrollo personal y social	1	2	3	4
15. Permitir el desarrollo profesional	1	2	3	4
16. Obtener ingresos que permiten realizar actividades de ocio, viajar, ahorrar, etc.	1	2	3	4
<b>P.9. ¿En qué medida se han cumplido sus expectativas laborales?</b>				
1. <input type="checkbox"/> Mucho	2. <input type="checkbox"/> Bastante	3. <input type="checkbox"/> Poco	9. <input type="checkbox"/> Nada	

Bloque 2: Actitud ante la prolongación de la vida activa					
P.10. Indique su grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes afirmaciones. La jubilación implica para mí...					
	Nada de acuerdo	Desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
1. Descanso, paz y calma	1	2	3	4	
2. Vacaciones y viajes	1	2	3	4	
3. Tiempo para mí mismo (tiempo libre)	1	2	3	4	
4. Tiempo para hacer las cosas que me gustan	1	2	3	4	
5. Finalmente podré disfrutar de la vida	1	2	3	4	
6. Organizar mejor mi vida cotidiana	1	2	3	4	
7. Sencillamente no hacer nada	1	2	3	4	
8. Tiempo para cuidar de la familia, los hijos, los nietos	1	2	3	4	
9. Una vida diferente	1	2	3	4	
10. Tiempo para realizar actividades, ocio, deportes	1	2	3	4	
11. Tiempo para dedicar a los demás	1	2	3	4	
12. Posibilidad de realizar algún trabajo voluntario (actividades en ONG, asociaciones)	1	2	3	4	
13. Volver a mi lugar de origen	1	2	3	4	
14. Vejez, dependencia, problemas de salud	1	2	3	4	
15. Soledad, tristeza, aburrimiento	1	2	3	4	
16. Pobreza, dificultades financieras	1	2	3	4	
17. Sentimiento de inutilidad	1	2	3	4	
18. Otros (Especificar)					
<b>P.11. ¿A qué edad le gustaría o le hubiera gustado jubilarse?</b>		<input type="checkbox"/> A la edad máxima establecida, los 65 años <input type="checkbox"/> Cuanto antes mejor <input type="checkbox"/> Cuanto más tarde mejor <input type="checkbox"/> Otra (especifíquese) _____			
P.12. ¿Bajo qué condiciones estaría o hubiera estado dispuesto a jubilarse a una edad superior a los 65 años? (Respuesta múltiple, con una excepción: si se marca la casilla 1, implica que ninguna de las posteriores debe de estar marcada)					
1. No estaría dispuesto a trabajar a una edad superior a los 65 bajo ninguna circunstancia	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
2. Si el horario de trabajo fuera flexible	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
3. Si cambiase favorablemente de ocupación	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
4. Si aumentara la pensión de jubilación	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
5. Si me formara para mejorar mis capacidades	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
6. Si mejoraran las condiciones de seguridad e higiene	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
7. Si desempeñara mi ocupación en otra empresa	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
8. Si mis capacidades físicas e intelectuales fueran adecuadas para desarrollar mi ocupación	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
9. Si tuviera facilidades (asesoramiento, subvenciones) para establecerme por cuenta propia	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
10. Si lo necesitara económicamente	<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> NS/NC		
P.13. ¿Piensa usted que podría realizar el mismo trabajo que realiza o realizaba una vez cumplido los 65 años?					
1. <input type="checkbox"/> Sí, lo haría igual    2. <input type="checkbox"/> Sí, lo haría mejor    3. <input type="checkbox"/> Sí, pero lo haría peor    4. <input type="checkbox"/> No, no lo podría realizar    9. <input type="checkbox"/> NS/NC					
P.14. Valore las siguientes afirmaciones según su opinión de cara a su jubilación o en el momento en el que se jubiló					
Personas jubiladas	Nada de acuerdo	Desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	NS/NC
1. Me hubiera jubilado antes aunque no hubiera alcanzado el tope máximo de cotización	1	2	3	4	9
2. Me hubiera jubilado cuanto antes, una vez alcanzados los años de cotización necesarios para percibir el 100% de la base reguladora	1	2	3	4	9
3. No me hubiera jubilado antes de tiempo por ningún motivo	1	2	3	4	9
4. Hubiera retrasado mi jubilación por necesidades económicas unos años más allá de lo establecido.	1	2	3	4	9
5. Hubiera retrasado mi jubilación unos años más allá de lo establecido porque no concebía estar sin trabajar, el no trabajar me deprimía, etc.	1	2	3	4	9
6. Hubiera retrasado mi jubilación unos años más allá de lo establecido si hubiera tenido cargas o dependencia familiar que me obligara a ello (hijos, nietos, dependientes, etc.)	1	2	3	4	9

7.	Hubiera llevado a cabo una jubilación parcial (reduciendo mi jornada laboral progresivamente hasta la jubilación total)	1	2	3	4	9
8.	Hubiera estado dispuesto a seguir trabajando a cambio de un incremento sustancial de mi pensión.	1	2	3	4	9
9.	Estaba capacitado para continuar realizando mi trabajo y lo hubiera hecho si mi empresa me lo hubiera ofrecido.	1	2	3	4	9
10.	Estaba capacitado para continuar realizando mi trabajo, pero no hubiera estado dispuesto a hacerlo debido a factores como: malas condiciones laborales, salariales, problemas para la conciliación de mi vida laboral, etc.	1	2	3	4	9
11.	No estaba capacitado para continuar en mi puesto de trabajo debido a aspectos como: falta de actualización de conocimientos, desgaste físico asociado a las tareas laborales, etc.	1	2	3	4	9
12.	Bajo ningún concepto hubiera seguido trabajando, una vez conseguida una pensión suficiente para vivir. Estaba deseando acceder a la jubilación.	1	2	3	4	9
<b>Personas no jubiladas</b>		Nada de acuerdo	Desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	NS/NC
1.	Me jublaría cuanto antes (anticipadamente) aun no habiendo alcanzado el tope de máxima cotización	1	2	3	4	9
2.	Me jublaría cuanto antes, una vez alcanzados los años de cotización necesarios para percibir el 100% de la base reguladora	1	2	3	4	9
3.	No estaría dispuesto a jubilarme antes de tiempo por ningún motivo	1	2	3	4	9
4.	Retrasaría mi jubilación por necesidades económicas unos años más allá de lo establecido	1	2	3	4	9
5.	Retrasaría mi jubilación unos años más allá de lo establecido porque no concibo estar sin trabajar, el no trabajar me deprime.	1	2	3	4	9
6.	Retrasaría mi jubilación unos años más allá de lo establecido si tuviera cargas o dependencia familiar que me obligue a ello (hijos, nietos dependientes, etc.)	1	2	3	4	9
7.	Llevaría a cabo una jubilación parcial (reduciendo mi jornada laboral progresivamente hasta la jubilación total)	1	2	3	4	9
8.	Estaría dispuesto a seguir trabajando a cambio de un incremento sustancial de mi futura pensión.	1	2	3	4	9
9.	Si estuviera capacitado para continuar realizando mi trabajo, lo haría si mi empresa me lo ofreciera.	1	2	3	4	9
10.	Aun estando capacitado para continuar realizando mi trabajo, no estaría dispuesto a hacerlo si existieran malas condiciones laborales, salariales, problemas para la conciliación de mi vida laboral, etc.	1	2	3	4	9
11.	Creo que no estaré capacitado para continuar en mi puesto de trabajo debido a aspectos como: falta de actualización de conocimientos, desgaste físico asociado a las tareas laborales, etc.	1	2	3	4	9
12.	Bajo ningún concepto seguiría trabajando una vez conseguida una pensión suficiente para vivir. Estoy deseando acceder a la jubilación.	1	2	3	4	9
<b>P.15. Situándose en una edad cercana a la jubilación o volviendo al tiempo anterior a jubilarse ¿estaría o hubiera estado usted dispuesto a realizar las siguientes acciones?</b>						
		<b>SÍ</b>	<b>NO</b>	<b>NS/NC</b>		
1.	Participar en cursos de Formación Continua para adaptarme a las nuevas exigencias de mi puesto de trabajo	1	2	9		
2.	Participar en cursos sobre nuevas tecnologías de la información y la comunicación	1	2	9		
3.	Participar en cursos de Formación Profesional Ocupacional para reciclar mis conocimientos en caso de que me hubiera quedado en desempleo	1	2	9		
4.	Participar en actividades de orientación y asesoramiento laboral para mejorar mis posibilidades de encontrar un empleo en caso de encontrarme en desempleo	1	2	9		
5.	Asumir mayores responsabilidades en el trabajo	1	2	9		
6.	Asumir más riesgos y retos en el trabajo	1	2	9		
<b>P.16. ¿Piensa usted que sus ingresos por jubilación son o serán suficientes?</b>						
<b>Son suficientes (Personas jubiladas o prejubiladas)</b>		<b>Serán suficientes (Personas no jubiladas)</b>				
1. <input type="checkbox"/> Sí 2. <input type="checkbox"/> No 9. <input type="checkbox"/> NS/NC		1. <input type="checkbox"/> Sí 2. <input type="checkbox"/> No 9. <input type="checkbox"/> NS/NC				
<b>P.17. Sus ingresos por jubilación proceden o procederán de...</b>						



Proceden (Personas jubiladas o prejubiladas)	SÍ	NO	NS/NC
1. Su contribución a la Seguridad Social de acuerdo con la normativa vigente	1	2	9
2. La contribución voluntaria que realizó la empresa en la que trabajó	1	2	9
3. La contribución voluntaria que realizó a través de su empresa	1	2	9
4. Un plan de pensiones individual	1	2	9
5. Un seguro de ahorro (ahorros propios)	1	2	9
6. Inversiones que realizó en la propiedad inmobiliaria	1	2	9
7. Inversiones que realizó en acciones, bonos y fondos	1	2	9
8. Otra procedencia. Especificar _____			
Procederán (Personas no jubiladas)	SÍ	NO	NS/NC
9. Su contribución a la Seguridad Social de acuerdo con la normativa vigente	1	2	9
10. La contribución voluntaria que realiza la empresa en la que trabajo	1	2	9
11. La contribución voluntaria que realizo a través de mi empresa	1	2	9
12. Un plan de pensiones individual	1	2	9
13. Un seguro de ahorro (ahorros propios)	1	2	9
14. Inversiones que realizo en la propiedad inmobiliaria	1	2	9
15. Inversiones que realizo en acciones, bonos y fondos	1	2	9
16. Otra procedencia. Especificar _____			

<b>Bloque 3: Las cuestiones de este bloque sólo serán respondidas por jubilados/as o prejubilados/as</b>		
<b>P.18. ¿Con qué edad se jubiló usted?</b> _____		
<b>P.19. ¿Conoce el porcentaje de la base reguladora con el que se calculó su pensión?</b> Respuesta única		
1. <input type="checkbox"/> 100% 2. <input type="checkbox"/> Entre 99%-90% 3. <input type="checkbox"/> Entre 89%-80% 4. <input type="checkbox"/> Entre 79%-70% 5. <input type="checkbox"/> Entre 69%-60% 6. <input type="checkbox"/> Entre 59%-50% 7. <input type="checkbox"/> NS/NC		
<b>P.20. ¿Cuál fue el motivo de su jubilación?</b> Respuesta múltiple		
1. <input type="checkbox"/> El cumplimiento de la edad legal de jubilación (65 años) 2. <input type="checkbox"/> Desde la empresa me ofrecieron la posibilidad de jubilarme anticipadamente 3. <input type="checkbox"/> Estaba en desempleo y cumplí los 65 años 4. <input type="checkbox"/> Estaba de baja por enfermedad y cumplí los 65 años 6. <input type="checkbox"/> Estaba en desempleo y las pocas posibilidades de encontrar un empleo me hicieron solicitar la jubilación 7. <input type="checkbox"/> En mi empresa se realizó un expediente de regulación de empleo 8. <input type="checkbox"/> Ya no podía desempeñar adecuadamente mis funciones 9. <input type="checkbox"/> Otros. Especificar _____		
<b>P.21. ¿Cómo fue su proceso de jubilación?</b> Respuesta única		
1. <input type="checkbox"/> Voluntario		2. <input type="checkbox"/> Forzoso/Coercitivo
<b>P.22. Especifique el tipo de jubilación que tuvo.</b> Respuesta múltiple. Si existen dudas en el encuestado, aclarar con las definiciones que aparecen en las fichas/instrucciones de cada tipo de jubilación existente.		
1. <input type="checkbox"/> Ordinaria		
2. <input type="checkbox"/> Anticipada	2.1. <input type="checkbox"/> Por razón del grupo o actividad profesional	2.2. <input type="checkbox"/> De trabajadores/as minusválidos/as
	2.3. <input type="checkbox"/> Por tener la condición de mutualista	2.4. <input type="checkbox"/> Sin tener la condición de mutualista
3. <input type="checkbox"/> Flexible		
4. <input type="checkbox"/> Parcial		
5. <input type="checkbox"/> Especial a los 64 años		

En el caso de funcionarios/as
6. <input type="checkbox"/> Forzosa por edad (para funcionarios/as)
7. <input type="checkbox"/> Por incapacidad permanente para el servicio (para funcionarios/as)
8. <input type="checkbox"/> Voluntaria (para funcionarios/as)
9. <input type="checkbox"/> Voluntaria anticipada LOE (para funcionarios/as)
10. <input type="checkbox"/> Prórroga en el servicio activo (para funcionarios/as)
11. <input type="checkbox"/> Cesación progresiva de actividades (para funcionarios/as)
12. <input type="checkbox"/> Otros (Especifíquese) _____

Bloque 4: Aspectos sociodemográficos del encuestado/a	
<b>P.23. País de origen</b>	_____
<b>P.24. Sexo</b>	1. Hombre <input type="checkbox"/> 2. Mujer <input type="checkbox"/>
<b>P.25. Nivel de formación alcanzado</b>	
1. <input type="checkbox"/> Sin estudios	4. <input type="checkbox"/> Ciclo formativo superior / diplomado
2. <input type="checkbox"/> Estudios primarios o equivalente	5. <input type="checkbox"/> Licenciado
3. <input type="checkbox"/> Estudios secundarios	6. <input type="checkbox"/> Postgrado
<b>P.26. ¿Me puede decir quiénes componen su hogar? Respuesta múltiple</b>	
1. <input type="checkbox"/> Pareja	5. <input type="checkbox"/> Hermanos/as
2. <input type="checkbox"/> Padres dependientes u otros ascendientes dependientes	6. <input type="checkbox"/> Nietos/as
3. <input type="checkbox"/> Hijos dependientes (menores, discapacitados, etc.)	7. <input type="checkbox"/> Otros (señálense) _____
4. <input type="checkbox"/> Padres no dependientes, ascendientes no dependientes o hijos no dependientes	Total componentes hogar _____
<b>P.27. De las personas que componen su hogar ¿quiénes contribuyen a los ingresos del hogar? Respuesta múltiple</b>	
1. <input type="checkbox"/> Pareja	5. <input type="checkbox"/> Hermanos/as
2. <input type="checkbox"/> Padres dependientes u otros ascendientes dependientes	6. <input type="checkbox"/> Nietos
3. <input type="checkbox"/> Hijos dependientes (menores, discapacitados, etc.)	7. <input type="checkbox"/> Otros (señálense) _____
4. <input type="checkbox"/> Padres no dependientes, ascendientes no dependientes o hijos no dependientes	Total contribuyentes a los ingresos _____
<b>P.28. ¿Es usted la persona que más contribuye a los ingresos de su unidad familiar?</b>	
1. <input type="checkbox"/> Sí	2. <input type="checkbox"/> No                      9. <input type="checkbox"/> NS/NC
<b>P.29. Nivel de ingresos mensual aproximado aportado por todos los miembros de su hogar. Leer los tramos</b>	
1. <input type="checkbox"/> Menos de 1.000 euros	
2. <input type="checkbox"/> Entre 1.000 y 3.000 euros	
3. <input type="checkbox"/> Entre 3.000 y 5.000 euros	
4. <input type="checkbox"/> Más de 5.000 euros	
5. <input type="checkbox"/> NS/NC (No leer)	

**ESO HA SIDO TODO. MUCHAS GRACIAS DE NUEVO POR SU COLABORACIÓN.  
PERMÍTAME ALGUNOS DATOS FINALES PARA COMPROBACIÓN DEL TRABAJO –**

Nombre: .....

Teléfono: .....

Dirección: .....

**Comentarios / Incidencias**

**A RELLENAR POR EL SUPERVISOR DEL CAMPO**

Cuestionario cumplimentado:

Correcto

Incorrecto → Motivo: \_\_\_\_\_

**VALORACIÓN DE LA SUPERVISIÓN**

Entrevista no supervisada

Supervisión telefónica.....Correcta.....Incorrecta → Motivo \_\_\_\_\_

Supervisión personal.....Correcta.....Incorrecta → Motivo \_\_\_\_\_

Calificación final:

☐ Entrevista válida

☐ Entrevista no válida

**ANEXO 3.**  
**CUESTIONARIO ENCUESTA TELEFÓNICA A GERENTES Y**  
**RESPONSABLES DE PERSONAL DE EMPRESAS**  
**ANDALUZAS**



### 10.3. CUESTIONARIO ENCUESTA TELEFÓNICA A GERENTES Y RESPONSABLES DE PERSONAL DE EMPRESAS ANDALUZAS

BLOQUE 1. Preguntas clasificatorias	
<b>P.1 Sector de actividad de la empresa:</b>	
1. <input type="checkbox"/> Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	
2. <input type="checkbox"/> Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	
3. <input type="checkbox"/> Agricultura, Ganadería, Caza y selvicultura	
4. <input type="checkbox"/> Comercio, reparación de vehículos a motor, motocil. y art. Personal	
5. <input type="checkbox"/> Construcción	
6. <input type="checkbox"/> Educación	
7. <input type="checkbox"/> Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	
8. <input type="checkbox"/> Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	
9. <input type="checkbox"/> Fabricación de material de transporte	
10. <input type="checkbox"/> Hostelería	
11. <input type="checkbox"/> Industria de material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	
12. <input type="checkbox"/> Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	
13. <input type="checkbox"/> industria de la madera y del corcho	
14. <input type="checkbox"/> Industria de la transformación del caucho y materias plásticas	
15. <input type="checkbox"/> Industria del cuero y del calzado	
16. <input type="checkbox"/> Industria del papel; edición, artes gráficas y reproducción	
17. <input type="checkbox"/> Industria química	
18. <input type="checkbox"/> Industria textil y de la confección	
19. <input type="checkbox"/> Industria de otros productos minerales no metálicos	
20. <input type="checkbox"/> Industrias manufactureras diversas	
21. <input type="checkbox"/> Intermediación financiera	
22. <input type="checkbox"/> Metalurgia y fabricación de productos metálicos	
23. <input type="checkbox"/> Otras actividades sociales y de servicios prestados a la Comunidad	
24. <input type="checkbox"/> Pesca	
25. <input type="checkbox"/> Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	
26. <input type="checkbox"/> Refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	
27. <input type="checkbox"/> Transporte, almacenamiento y comunicaciones	
<b>P.2. Localización provincial</b>	<b>P.3. Localización municipal</b>
1. <input type="checkbox"/> Almería	Municipio: _____
2. <input type="checkbox"/> Cádiz	
3. <input type="checkbox"/> Córdoba	
4. <input type="checkbox"/> Granada	
5. <input type="checkbox"/> Huelva	<b>P.4. Nombre de la empresa</b>
6. <input type="checkbox"/> Jaén	Nombre: _____
7. <input type="checkbox"/> Málaga	
8. <input type="checkbox"/> Sevilla	
<b>P.5. ¿Cuál es el número de trabajadores de su empresa?</b>	
_____	

<b>BLOQUE 2. Indicadores/ Parámetros relacionados con la prolongación de la vida activa en la empresa.</b>				
<b>P.6. ¿Cuál es la edad media de jubilación en la empresa? (años)</b>				
<b>P.7. ¿Cuál es la proporción de empleados con más de 55 años (55-65 años)? (%)</b>				
___ % (Pasar a pregunta 7) No hay trabajadores en ese tramo de edad <input type="checkbox"/> (Pasar a 6.1)				
<b>P.7.1. ¿Cuál es la causa de que no haya trabajadores con más de 55 años?</b>				
<input type="checkbox"/> La empresa es de nueva creación (Pasar a BLOQUE 4) (1) <input type="checkbox"/> La actividad de la empresa no requiere trabajadores con edad avanzada (Pasar a BLOQUE 4) (2) <input type="checkbox"/> Otra, ¿cuál? _____ (Pasar a BLOQUE 4) (3)				
<b>P.8. ¿Cuál es la proporción de trabajadores de más edad de 55 años que recibe formación en la empresa? (%)</b>				
<b>P.9. ¿La empresa ha puesto en marcha una estrategia de aprendizaje permanente o formación continua enfocada especialmente al reciclaje y adaptación de los trabajadores de más edad?</b>				
Sí → <input type="checkbox"/> (1) No → <input type="checkbox"/> (2)				
<b>P.10. ¿La empresa acoge a beneficiarios de algún programa de apoyo a la permanencia en el empleo de trabajadores de más edad (ej.: programa renta activa de inserción para demandantes con edad superior a 45 años)?</b>				
Sí → <input type="checkbox"/> (1) No → <input type="checkbox"/> (2) (Omitir P. siguiente)				
<b>P.10.1 ¿Cuál es el nombre del programa?</b>				
<b>P.11. ¿Recibe la empresa algún tipo de incentivo/ bonificación procedente de las Administraciones públicas por la contratación o mantenimiento en su puesto de trabajo de trabajadores de más edad (&gt;55 años)?</b>				
Sí → <input type="checkbox"/> (1) No → <input type="checkbox"/> (2)				
<b>P.12. ¿Cuál es el tipo de jubilación más frecuente en la empresa?</b>				
<input type="checkbox"/> jubilación ordinaria (65 años) (Omitir 11.1) (1)				
<input type="checkbox"/> jubilación anticipada (Omitir 11.1) (2)	11.1. <input type="checkbox"/> Por razón del grupo o actividad profesional		11.2. <input type="checkbox"/> De trabajadores/as minusválidos/as	
	11.3. <input type="checkbox"/> Por tener la condición de mutualista		11.4. <input type="checkbox"/> Sin tener la condición de mutualista	
<input type="checkbox"/> jubilación parcial <sup>135</sup> (3)				
<input type="checkbox"/> jubilación flexible <sup>136</sup> (Omitir 11.1) (4)				
<input type="checkbox"/> especial a los 64 años (Omitir 11.1) (5)				
<b>P.12.1 ¿Cuál es la duración media de los "contratos asociados" a la jubilación parcial que han disfrutado los trabajadores de la empresa? (nº de años)</b>				
<b>P.13. Indique su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones:</b>				
	Nada de acuerdo	Desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
<b>P.13.1</b> Tener un mayor número de trabajadores con edad próxima a la edad de jubilación en mi empresa supone una reducción de la productividad para la misma				
<b>P.13.2</b> Los trabajadores de más edad son valorados positivamente en mi empresa puesto que cumplen una función importante mediante la transmisión de experiencias y conocimientos a otras generaciones de trabajadores				
<b>P.13.3</b> Desde la administración se está estimulando el atraso de la edad de jubilación y esto ha tenido su reflejo en una mayor extensión de la				

<sup>135</sup> Iniciada después del cumplimiento de los 60 años, es simultánea con un contrato de trabajo a tiempo parcial y está vinculada o no con un contrato de relevo que se realiza con un trabajador en situación de desempleo cuando el jubilado parcialmente tiene menos de 65 años.

<sup>136</sup> Situación en la que se puede compatibilizar la percepción de la pensión por jubilación (una vez causada) con un contrato a tiempo parcial, reduciéndose la cuantía de la pensión en proporción a la reducción de jornada.

vida laboral de los trabajadores de mi empresa				
<b>P.13.4</b> Desde la administración se favorecen las jubilaciones anticipadas o prejubilaciones y esto ha tenido una repercusión en cuanto a la edad de retiro de los trabajadores de mi empresa				
<b>P.13.5</b> Los trabajadores de más edad de mi empresa tienen unos costes salariales más elevados que los jóvenes				
<b>P.13.6</b> Existe un fuerte arraigo de la cultura de la jubilación anticipada en mi empresa				

<b>BLOQUE 3. Ejemplos de buenas prácticas sobre envejecimiento activo en la empresa.</b>			
<b>P.14. A continuación, se exponen algunas medidas consideradas como buenas prácticas en la gestión del envejecimiento activo de los trabajadores. Por favor, señale cuáles se están llevando a cabo en su empresa: SÍ=1, NO=0</b>			
	Sí	No	No procede
<b>P.14.1.</b> Se recluta personal sin discriminación por motivo de la edad (en especial, el de aquellas personas que superan los 55 años)			
<b>P.14.2.</b> Se realiza una reubicación en los puestos de trabajo en función de la edad del trabajador (reocupación, segunda ocupación, etc. -por ejemplo en teletrabajo, trabajo a distancia, trabajos con menos esfuerzo físico-)			
<b>P.14.3.</b> La salida laboral del trabajador se realiza de manera gradual bajo fórmulas como la jubilación flexible o gradual			
<b>P.14.4.</b> Se presta especial atención a la mejora de las condiciones laborales relacionadas con la salud, la higiene y la seguridad en el trabajo con un enfoque de la edad			
<b>P.14.5.</b> La estrategia de la empresa favorece el incremento de la participación en la formación de los trabajadores de 45 y más años			
<b>P.14.6</b> Se facilita la flexibilidad en la distribución horaria del personal con edad avanzada			

<b>BLOQUE 4. Impacto de las medidas consideradas más necesarias</b>			
<b>P.14. Por favor, valore el impacto que las siguientes medidas o incentivos tendrían en el incremento de la participación laboral de los trabajadores de más edad en su empresa:</b>			
Medida/Grado de impacto	Alto	Medio	Bajo
<b>P.14.1</b> Medidas de formación específica para conseguir la adaptación de los trabajadores a las actividades de la empresa			
<b>P.14.2</b> Reducción de cuotas a la Seguridad Social de los empresarios al contratar a trabajadores de 45 años o más en situación de paro			
<b>P.14.3</b> Establecimiento del sistema de jubilación flexible, mediante el cual se reduce la jornada de trabajo del trabajador con edad próxima a la edad de jubilación a cambio de realizar un contrato de relevo			
<b>P.14.4</b> Reducción de las cotizaciones empresariales aportadas a la Seguridad Social para las empresas que mantienen a trabajadores con más de 60 años			
<b>P.14.6</b> Mejorar las condiciones de trabajo y adaptarlas a las necesidades de los trabajadores de más edad, en lo que se refiere a la seguridad y calidad, así como en la organización y flexibilidad laboral, para evitar su retirada prematura del mercado de trabajo			
<b>P.14.7</b> Establecimiento de medidas legales que restrinjan o limiten la jubilación anticipada (edad, desincentivos y/o penalizaciones económicas, etc.)			

ESTO HA SIDO TODO. GRACIAS POR SU COLABORACIÓN.





## **ANEXO 4**

### **GUIONES DE ENTREVISTAS**



## 4.1. GUIÓN DE ENTREVISTA A ORGANIZACIONES SINDICALES

### INTRODUCCIÓN:

El tema objeto de estudio tiene cierta complejidad, ya que para su análisis es preciso abordar varios aspectos que están interconectados.

- ☐ **Evolución demográfica.** Tanto el análisis de la evolución reciente, como las previsiones de futuro apuntan un envejecimiento progresivo de la población (incremento de tasas de dependencia, etc.), que pone en entredicho la viabilidad de los sistemas de pensiones (sobre todo los de reparto).
- ☐ **Mercado de trabajo:** Actualmente la edad media de jubilación en España se sitúa en torno a los 62-63 años. Además se advierte unas reducidas tasas tanto de actividad como de empleo de la población de más de 55 años.
- ☐ **Estrategias de PVA:** Coexistencia de medidas e incentivos a la prolongación de la vida activa con prácticas que inducen una salida temprana del mercado laboral de personas con cierta edad (jubilaciones anticipadas, forzosas, Expedientes de Regulación de Empleo que acaban en jubilaciones anticipadas, etc.)

En este contexto (quizás excesivamente simplificado), las cuestiones a tratar se agrupan en cuatro bloques temáticos.

1. **Sostenibilidad del actual sistema de pensiones.** En este bloque se plantearán una serie de cuestiones para determinar la opinión del entrevistado y/o su organización sobre esta cuestión.
2. **Cuestiones relativas a las medidas de prolongación de la vida activa.** Este bloque de preguntas estaría dirigido a obtener del interlocutor su valoración sobre cada tipo de medidas y sobre los efectos de su aplicación en general y en el contexto de la comunidad autónoma andaluza.
3. **Situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía y su posicionamiento en el mercado de trabajo.** Las preguntas de este bloque tienen como objetivo establecer la situación actual de este grupo poblacional (actividad, ocupación y desempleo), las causas y las posibilidades reales de incremento de su participación en el mercado de trabajo dadas las peculiaridades tanto del tejido productivo andaluz como de su mercado de trabajo (tasa de paro considerable incluso antes de la crisis).
4. **Cuestiones relativas a las medidas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.** Las preguntas de este bloque tienen como objetivo la valoración de las iniciativas puestas en marcha en Andalucía y el papel de las actuales políticas activas de empleo en la mejora de las tasas de actividad de los mayores de 55 años.

## CUESTIONES

### 1. Sostenibilidad del actual sistema de pensiones.

- 1.1. La sostenibilidad del sistema de pensiones es un tema que de forma cíclica se convierte en amplio tema de debate, ¿En qué medida cree que afecta el contexto económico y político tanto a la forma como los momentos en que se intensifica este debate?
- 1.2. ¿Qué opinión le merece esta cuestión? ¿En que medida cree que los elementos que se argumentan como amenazas al sistema (envejecimiento poblacional, bajas tasas de actividad y empleo de personas mayores, etc.) ponen en peligro la viabilidad del sistema actual de pensiones en España?
- 1.3. ¿Serían suficientes medidas de prolongación de la vida activa y de fomento del empleo para optimizar las aportaciones de la población activa o se deberían seguir modificando aspectos relevantes del sistema (mecanismos de cálculo, años de cotización, requisitos para el acceso a la jubilación, etc.)?
- 1.4. ¿Cree que será necesario el incremento de la edad legal de jubilación?, ¿y el fomento de la previsión social complementaria?, ¿un sistema mixto?
- 1.5. En caso de producirse un desequilibrio futuro provocado por la falta de cotizantes que sostengan el sistema, una vez agotado el actual fondo de reserva ¿Como podría abordarse el pago de pensiones de aquellos trabajadores que durante su vida activa sostuvieron el actual sistema de reparto? ¿Debería completar el estado el déficit que puedan generarse, como actualmente hace con algunas prestaciones no contributivas? ¿Se pueden adaptar las partidas presupuestarias al cambio demográfico?

### 2. Cuestiones relativas a las medidas de prolongación de la vida activa.

De forma genérica las medidas planteadas para favorecer la prolongación de la vida activa pueden agruparse en:

#### Políticas restrictivas:

- Incremento de la edad legal de jubilación
- Eliminación de las jubilaciones anticipadas

#### Políticas de incitación:

- Penalización económica para los trabajadores que se jubilen antes de la edad legal a través de reducciones de la pensión a recibir.
- Incremento de las pensiones futuras en caso de acceder a la jubilación después de los 65 años.
- Incentivos a los empresarios para mantener y/o contratar a trabajadores mayores
- Penalización por despido de personas mayores, etc.
- Políticas para la mejora de la imagen del trabajador mayor.
- Políticas para mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores de mayor edad (mayores de 55 años).

1. ¿Podría realizar una valoración de estas medidas? ¿Qué efectos podrían tener sobre el mercado de trabajo y el sistema productivo andaluz?

2. Las medidas puestas en marcha desde el gobierno para alcanzar los objetivos y recomendaciones del Unión Europea en los aspectos relacionados con la prolongación de la vida activa y reformas del sistema de Seguridad Social se concentran básicamente en los siguientes instrumentos normativos:

Intervención política	Medidas	legislativa
<b>Reformas de las prestaciones sociales</b>	Ampliación del periodo mínimo de cotización para generar el derecho al acceso a la pensión por jubilación	Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social; Ley de integración de los agricultores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)
	Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria	
	Racionalización del uso de la jubilación parcial	
	Incentivos (vía pensiones) a la prolongación voluntaria de la vida laboral	
<b>Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social</b>	Ampliación de las bonificaciones para mayores de 60 años con 5 años de antigüedad a todos los cotizantes mayores de 59 años con contratos indefinidos	Disposición Adicional vigésimo quinta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007
	Extensión del subsidio por desempleo de 6 meses a los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares que han agotado una prestación contributiva inferior a 12 meses	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo
	Programa Renta Activa de inserción como derecho subjetivo	Real Decreto 1369/2006, de 17 de noviembre, por el que se regula el Programa Renta Activa de Inserción para empleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo
	Ampliación de la protección de los trabajadores autónomos bajo el principio de contributividad	Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajador Autónomo
	Subida de las pensiones mínimas y de las bases mínimas de cotización por encima de la inflación	Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (BOE del 29)
	Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral	Proyecto de Ley de medidas en materia de Seguridad Social (*)

- a) ¿Cómo valora la limitación al acceso a la jubilación a través de la jubilación anticipada?, ¿Y las restricciones planteadas a la jubilación parcial?
- b) ¿Cree que un incremento del 2-3% es suficiente para estimular el trabajo por encima de los 65 años?
- c) Respecto a la Ley 43/2006, de 2 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. ¿Considera que se incide suficientemente en el colectivo de mayores de 55 años?
  - 1) Qué opina de la coexistencia de este tipo de medidas y uso recurrente de las jubilaciones forzosas, anticipadas como medio para aligerar las plantillas en el marco de las estrategias empresariales?
  - 2) Uno de los problemas de futuro del sostenimiento del sistema de pensiones, es la inversión de la pirámide poblacional. En este sentido el favorecimiento de la conciliación entre la vida laboral y familiar podría facilitar el incremento de las tasas de natalidad futuras. ¿Cree que la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo,

para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres podrá tener incidencia en este aspecto?

### **3. Situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía y su posicionamiento en el mercado de trabajo.**

Uno de los aspectos que se plantean en numerosos estudios sobre “Prolongación de la vida activa” es la menor tasa de actividad de los grupos poblacionales mayores de 55 años. De hecho ya en el año 2000 en Consejo Europeo de Estocolmo se fijó como objetivo que en 2010 la tasa de empleo de este grupo poblacional debía situarse en el 50%. En España en 2008 esta tasa se situó en el 45,5% mientras que en Andalucía era del 35,8%.

- 1) En su opinión, ¿Cuales son los factores explicativos de la menor tasa de empleo de este colectivo en Andalucía?
- 2) Esos factores expuestos, ¿implicarían la necesidad de implementar medidas específicas de ámbito autonómico? ¿De qué tipo?
- 3) ¿Cómo conseguir implicar a las empresas en este aspecto? En general, ¿el sector empresarial está concienciado de la necesidad de aprovechar el capital humano de los trabajadores de mayor edad?, en caso negativo, ¿Qué tipo de medidas pueden cambiar esta tendencia en el ámbito empresarial?
- 4) ¿Como eliminar los elementos discriminadores por edad, existentes en el mercado de trabajo que sin duda limitan y dificultan tanto el mantenimiento del puesto de trabajo de las personas con más edad como la vuelta al mercado en caso de perdida del empleo?
- 5) Dadas las peculiaridades del mercado de trabajo andaluz, respecto al incremento de las tasas actividad y empleo. ¿Realmente es abordable el incremento efectivo de las tasas de actividad y empleo de este colectivo?
- 6) Si las medidas implementadas, solo consiguen incrementar su tasa de actividad y no su tasa de empleo solo se habrá conseguido incrementar su tasa de desempleo. ¿Qué es mejor que estén jubilados o desempleados?
- 7) Relación entre el éxito de las medidas puestas en marcha para incrementar las tasas de ocupación de los mayores de 50 años y el ciclo económico. ¿En que medida cree que el incremento de esta tasa en los último años puede deberse más a la bonanza económica que a las medidas implementadas?
- 8) Sin tener en cuenta aquellas ocupaciones en las que la edad supone un handicap (altos requerimientos físicos), ¿en que medida afecta el sector de actividad en la tendencia empresarial a prescindir de los trabajadores de más edad?, ¿Y el tipo de empresa (tamaño, régimen; etc.)? ¿Y las características del puesto?

### **4. Cuestiones relativas a las medidas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.**

Si bien, la mayor parte de las medidas puestas en marcha en relación a la prolongación de la vida activa y el favorecimiento del empleo de la población de mayor de edad son de ámbito estatal, en Andalucía se desarrolla en el marco del programa Equal proyecto en-activo (Promoción del envejecimiento activo en el mercado laboral andaluz). Además en las

actuaciones en materia de políticas activas de empleo gestionadas desde el SAE. Se considera colectivo prioritario a los desempleados mayores de 45 años.

- 1) ¿En qué consiste el proyecto en-activo?
- 2) ¿Que tipo de medidas contempla? ¿Está relacionado de algún modo con el resto de políticas activas de empleo gestionadas con el SAE?
- 3) ¿Considera que el establecimiento de los mayores de 45 como colectivo prioritario de atención de las políticas activas de empleo es suficiente para abordar las necesidades de este colectivo?
- 4) En caso negativo, ¿Cómo podrían vincularse al concepto de envejecimiento activo?
- 5) ¿Conoce el nivel de ejecución del proyecto En-activo? ¿Qué se resultados se están obteniendo?
- 6) En base a los resultados, ¿considera que debería potenciarse aun más este tipo de programas?
- 7) ¿Podrían ponerse en marcha otro tipo de iniciativas en este sentido desde el ámbito autonómico?
- 8) ¿Existen en su organización, algún departamento o sección creada de forma específica para abordar cuestiones relativas al envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral? (pregunta para agentes sociales)
- 9) ¿Se advierten cambios relevantes en este aspecto en los convenios colectivos? ¿Están reduciéndose en éstos las posibilidades de jubilación forzosa o anticipada como instrumento de negociación o de solución de conflictos laborales?
- 10) Quizás debido al momento de la firma del VI Acuerdo de Concertación Social, se hecha de menos la inclusión de medidas relacionadas con la prolongación de la vida activa y del incremento de las tasas de actividad y empleo de los mayores de 55 años. ¿Cree que el próximo abordará estos temas?, o quedarán eclipsados por las medidas anticrisis? ¿Son compatibles?

**Cuestión Final:** ¿Cómo afecta la situación actual de crisis económica al objeto de estudio desde sus diferentes ámbitos (Sistema de pensiones, medidas de prolongación de la vida activa, incremento de tasas de actividad y empleo de los mayores de 55 años)?





## 4.2. GUIÓN DE ENTREVISTA A LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA

### INTRODUCCIÓN:

El tema objeto de estudio tiene cierta complejidad, ya que para su análisis es preciso abordar varios aspectos que están interconectados.

- **Evolución demográfica.** Tanto el análisis de la evolución reciente, como las previsiones de futuro apuntan un envejecimiento progresivo de la población (incremento de tasas de dependencia, etc.), que pone en entredicho la viabilidad de los sistemas de pensiones (sobre todo los de reparto).
- **Mercado de trabajo:** Actualmente la edad media de jubilación en España se sitúa en torno a los 62-63 años. Además se advierte unas reducidas tasas tanto de actividad como de empleo de la población de más de 55 años.
- **Estrategias de PVA:** Coexistencia de medidas e incentivos a la prolongación de vida activa con prácticas que inducen una salida temprana del mercado laboral de personas con cierta edad (jubilaciones anticipadas, forzosas, Expedientes de Regulación de Empleo que acaban en jubilaciones anticipadas, etc.)

En este contexto (quizás excesivamente simplificado), las cuestiones a tratar se agrupan en cuatro bloques temáticos.

- 1) **Sostenibilidad del actual sistema de pensiones.** En este bloque se plantearán una serie de cuestiones para determinar la opinión del entrevistado y/o su organización sobre esta cuestión.
- 2) **Cuestiones relativas a las medidas de prolongación de vida activa.** Este bloque de preguntas estaría dirigido a obtener del interlocutor su valoración sobre cada tipo de medidas y sobre los efectos de su aplicación en general y en el contexto de la comunidad autónoma andaluza.
- 3) **Situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía y su posicionamiento en el mercado de trabajo.** Las preguntas de este bloque tienen como objetivo establecer la situación actual de este grupo poblacional (actividad, ocupación y desempleo), las causas y las posibilidades reales de incremento de su participación en el mercado de trabajo dadas las peculiaridades tanto del tejido productivo andaluz como de su mercado de trabajo (tasa de paro considerable incluso antes de la crisis).
- 4) **Cuestiones relativas a las medidas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.** Las preguntas de este bloque tienen como objetivo la valoración de las iniciativas puestas en marcha en Andalucía y el papel de las actuales políticas activas de empleo en la mejora de las tasas de actividad de los mayores de 55 años.

## **CUESTIONES**

### **1) Sostenibilidad del actual sistema de pensiones.**

- 1.1.** La sostenibilidad del sistema de pensiones es un tema que de forma cíclica se convierte en amplio tema de debate, ¿En qué medida cree que afecta el contexto económico y político tanto a la forma como los momentos en que se intensifica este debate?
- 1.2.** ¿Qué opinión le merece esta cuestión? ¿En que medida cree que los elementos que se argumentan como amenazas al sistema (envejecimiento poblacional, bajas tasas de actividad y empleo de personas mayores, etc.) ponen en peligro la viabilidad del sistema actual de pensiones en España?
- 1.3.** ¿Serían suficientes medidas de prolongación de vida activa y de fomento del empleo para optimizar las aportaciones de la población activa o se deberían seguir modificando aspectos relevantes del sistema (mecanismos de cálculo, años de cotización, requisitos para el acceso a la jubilación, etc.)?
- 1.4.** ¿Cree que será necesario el incremento de la edad legal de jubilación?, ¿y el fomento de la previsión social complementaria?, ¿un sistema mixto?
- 1.5.** En caso de producirse un desequilibrio futuro provocado por la falta de cotizantes que sostengan el sistema, una vez agotado el actual fondo de reserva ¿Como podría abordarse el pago de pensiones de aquellos trabajadores que durante su vida activa sostuvieron el actual sistema de reparto? ¿Debería completar el estado el déficit que puedan generarse, como actualmente hace con algunas prestaciones no contributivas? ¿Se pueden adaptar las partidas presupuestarias al cambio demográfico?

### **2) Cuestiones relativas a las medidas de prolongación de vida activa.**

De forma genérica las medidas planteadas para favorecer la prolongación de la vida activa pueden agruparse en:

#### **Políticas restrictivas:**

- Incremento de la edad legal de jubilación
- Eliminación de las jubilaciones anticipadas

#### **Políticas de incitación:**

- Penalización económica para los trabajadores que se jubilen antes de la edad legal a través de reducciones de la pensión a recibir.
- Incremento de las pensiones futuras en caso de acceder a la jubilación después de los 65 años.
- Incentivos a los empresarios para mantener y/o contratar a trabajadores mayores
- Penalización por despido de personas mayores, etc.
- Políticas para la mejora de mejora de la imagen del trabajador mayor.
- Políticas para mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores de mayor edad (mayores de 55 años).

- 1)** ¿Podría realizar una valoración de estas medidas. ¿Qué efectos podrían tener sobre el mercado de trabajo y el sistema productivo andaluz?

- 2) Las medidas puestas en marcha desde el gobierno para alcanzar los objetivos y recomendaciones del Unión Europea en los aspectos relacionados con la prolongación de vida activa y reformas del sistema de seguridad social se concentran básicamente en los siguientes instrumentos normativos:

Intervención política	Medidas	legislativa
<b>Reformas de las prestaciones sociales</b>	Ampliación del periodo mínimo de cotización para generar el derecho al acceso a la pensión por jubilación	Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social; Ley de integración de los agricultores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)
	Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria	
	Racionalización del uso de la jubilación parcial	
	Incentivos (vía pensiones) a la prolongación voluntaria de la vida laboral	
<b>Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social</b>	Ampliación de las bonificaciones para mayores de 60 años con 5 años de antigüedad a todos los cotizantes mayores de 59 años con contratos indefinidos	Disposición Adicional vigésimo quinta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007
	Extensión del subsidio por desempleo de 6 meses a los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares que han agotado una prestación contributiva inferior a 12 meses	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo
	Programa Renta Activa de inserción como derecho subjetivo	Real Decreto 1369/2006, de 17 de noviembre, por el que se regula el Programa Renta Activa de Inserción para empleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo
	Ampliación de la protección de los trabajadores autónomos bajo el principio de contributividad	Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajador Autónomo
	Subida de las pensiones mínimas y de las bases mínimas de cotización por encima de la inflación	Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (BOE del 29)
	Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral	Proyecto de Ley de medidas en materia de Seguridad Social (*)

- a. ¿Cómo valora la limitación al acceso a la jubilación a través de la jubilación anticipada?, ¿Y las restricciones planteadas a la jubilación parcial?
  - b. ¿Cree que un incremento del 2-3% es suficiente para estimular el trabajo por encima de los 65 años?
  - c. Respecto a la Ley 43/2006, de 2 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. ¿Considera que se incide suficientemente en el colectivo de mayores de 55 años?
- 3) Qué opina de la coexistencia de este tipo de medidas y uso recurrente de las jubilaciones forzosas, anticipadas como medio para aligerar las plantillas en el marco de las estrategias empresariales?
- 4) Uno de los problemas de futuro del sostenimiento del sistema de pensiones, es la inversión de la pirámide poblacional. En este sentido el favorecimiento de la conciliación entre la vida laboral y familiar podría facilitar el incremento de las tasas de natalidad futuras. ¿Cree que la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres podrá tener incidencia en este aspecto?

**3) Situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía y su posicionamiento en el mercado de trabajo.**

Uno de los aspectos que se plantean en numerosos estudios sobre “Prolongación de vida activa” es la menor tasa de actividad de los grupos poblacionales mayores de 55 años. De hecho ya en el año 2000 en Consejo Europeo de Estocolmo se fijó como objetivo que en 2010 la tasa de empleo de este grupo poblacional debía situarse en el 50%. En España en 2008 esta tasa se situó en el 45,5% mientras que en Andalucía era del 35,8%.

- 1) En su opinión, ¿Cuales son los factores explicativos de la menor tasa de empleo de este colectivo en Andalucía?
- 2) Esos factores expuestos, ¿implicarían la necesidad de implementar medidas específicas de ámbito autonómico? ¿De qué tipo?
- 3) ¿Cómo conseguir implicar a las empresas en este aspecto? En general, ¿el sector empresarial está concienciado de la necesidad de aprovechar el capital humano de los trabajadores de mayor edad?, en caso negativo, ¿Qué tipo de medidas pueden cambiar esta tendencia en el ámbito empresarial?
- 4) ¿Como eliminar los elementos discriminadores por edad, existentes en el mercado de trabajo que sin duda limitan y dificultan tanto el mantenimiento del puesto de trabajo de las personas con más edad como la vuelta al mercado en caso de perdida del empleo?
- 5) Dadas las peculiaridades del mercado de trabajo andaluz, respecto al incremento de las tasas actividad y empleo. ¿realmente es abordable el incremento efectivo de las tasas de actividad y empleo de este colectivo?
- 6) Si las medidas implementadas, solo consiguen incrementar su tasa de actividad y no su tasa de empleo solo se habrá conseguido incrementar su tasa de desempleo. ¿Qué es mejor que estén jubilados o desempleados?
- 7) Relación entre el éxito de las medidas puestas en marcha para incrementar las tasas de ocupación de los mayores de 50 años y el ciclo económico. ¿En que medida cree que el incremento de esta tasa en los último años puede deberse más a la bonanza económica que a las medidas implementadas?
- 8) Sin tener en cuenta aquellas ocupaciones en las que la edad supone un handicap (altos requerimientos físicos), ¿en que medida afecta el sector de actividad en la tendencia empresarial a prescindir de los trabajadores mayores?, ¿Y el tipo de empresa (tamaño, régimen; etc.)? ¿Y las características del puesto?

**4) Cuestiones relativas a las medidas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.**

Si bien, la mayor parte de las medidas puestas en marcha en relación a la prolongación de la vida activa y el favorecimiento del empleo de la población de mayor de edad son de ámbito estatal, en Andalucía se desarrolla en el marco del programa Equal proyecto

en-activo (Promoción del envejecimiento activo en el mercado laboral andaluz). Además en las actuaciones en materia de políticas activas de empleo gestionadas desde el SAE. Se considera colectivo prioritario a los desempleados mayores de 45 años.

- 1) ¿En qué consistió el proyecto en-activo?
- 2) ¿Que tipo de medidas contemplaba? ¿Está relacionado de algún modo con el resto de políticas activas de empleo gestionadas con el SAE?
- 3) ¿Considera que el establecimiento de los mayores de 45 como colectivo prioritario de atención de las políticas activas de empleo es suficiente para abordar las necesidades de este colectivo?
- 4) En caso negativo, ¿Cómo podrían vincularse al concepto de envejecimiento activo?
- 5) ¿Cómo valora los resultados obtenidos en el proyecto En-activo? +
- 6) En base a los resultados, ¿considera que debería potenciarse aun más este tipo de programas?
- 7) ¿Podrían ponerse en marcha otro tipo de iniciativas en este sentido desde el ámbito autonómico?
- 8) ¿Existen en su organización, algún departamento o sección creada de forma específica para abordar cuestiones relativas al envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral? (pregunta para agentes sociales)
- 9) ¿Se advierten cambios relevantes en este aspecto en los convenios colectivos? ¿Están reduciéndose en éstos las posibilidades de jubilación forzosa o anticipada como instrumento de negociación o de solución de conflictos laborales?
- 10) Quizás debido al momento de la firma del VI acuerdo de concertación social, se hecha de menos la inclusión de medidas relacionadas con la prolongación de la vida activa y del incremento de las tasas de actividad y empleo de los mayores de 55 años. ¿Cree que el próximo abordará estos temas?, o quedarán eclipsados por las medidas anticrisis? ¿son compatibles?

**Cuestión Final:** ¿Cómo afecta la situación actual de crisis económica al objeto de estudio desde sus diferentes ámbitos (Sistema de pensiones, medidas de prolongación de vida activa, incremento de tasas de actividad y empleo de los mayores de 55 años)?



### 4.3. GUIÓN DE ENTREVISTA AL CONSEJO ANDALUZ DE RELACIONES LABORALES

#### **PRESENTACIÓN:**

Este estudio “**Análisis de estrategias de prolongación de vida activa e impacto en el tejido productivo de Andalucía**”, está subvencionado en el marco del Programa de Estudios y Difusión sobre el Mercado de Trabajo, por la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación Laboral del Servicio Andaluz de Empleo.

La finalidad del estudio es conocer el alcance y repercusión que, en el mercado de trabajo andaluz, tendrían las medidas relacionadas con la prolongación de la vida activa, analizando las percepciones que sobre este tema tienen tanto los trabajadores como los empleadores.

A continuación se detallan algunos aspectos introductorios sobre el tema objeto de estudio así como una breve explicación de los bloques en los que ésta se estructura.

**Es necesario puntualizar que el desglose de los bloques a través de baterías de cuestiones se realiza para orientar a la persona entrevistada sobre los temas que consideramos de interés. No obstante, queda a su criterio tanto las cuestiones a responder, la profundización en los temas, así como la respuesta agrupada de varias cuestiones si lo considera oportuno.**

#### **INTRODUCCIÓN:**

El tema objeto de estudio tiene cierta complejidad, ya que para su análisis es preciso abordar varios aspectos que están interconectados.

- **Evolución demográfica.** Tanto el análisis de la evolución reciente, como las previsiones de futuro apuntan un envejecimiento progresivo de la población (incremento de tasas de dependencia, etc.), que pone en entredicho la viabilidad de los sistemas de pensiones (sobre todo los de reparto).
- **Mercado de trabajo:** Actualmente la edad media de jubilación en España se sitúa en torno a los 62-63 años. Además se advierte unas reducidas tasas tanto de actividad como de empleo de la población de más de 55 años.
- **Estrategias de PVA:** Coexistencia de medidas e incentivos a la prolongación de vida activa con prácticas que inducen una salida temprana del mercado laboral de personas con cierta edad (jubilaciones anticipadas, forzosas, Expedientes de Regulación de Empleo que acaban en jubilaciones anticipadas, etc.)

En este contexto, las cuestiones a tratar se agrupan en cuatro bloques temáticos.

1. **Sostenibilidad del actual sistema de pensiones.** En este bloque se plantearán una serie de cuestiones para determinar la opinión del entrevistado y/o su organización sobre esta cuestión.
2. **Cuestiones relativas a las medidas de prolongación de vida activa.** Este bloque de preguntas estaría dirigido a obtener del interlocutor su valoración sobre

cada tipo de medidas y sobre los efectos de su aplicación en general y en el contexto de la comunidad autónoma andaluza.

3. **Situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía y su posicionamiento en el mercado de trabajo.** Las preguntas de este bloque tienen como objetivo establecer la situación actual de este grupo poblacional (actividad, ocupación y desempleo), las causas y las posibilidades reales de incremento de su participación en el mercado de trabajo dadas las peculiaridades tanto del tejido productivo andaluz como de su mercado de trabajo.
4. **Cuestiones relativas a las medidas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.** Las preguntas de este bloque tienen como objetivo la valoración de las iniciativas puestas en marcha en Andalucía y el papel de las actuales políticas activas de empleo en la mejora de las tasas de actividad de los mayores de 55 años.

## **CUESTIONES**

### **5) Sostenibilidad del actual sistema de pensiones.**

- 1.6. La sostenibilidad del sistema de pensiones es un tema que de forma cíclica se convierte en amplio tema de debate, ¿En qué medida cree que afecta el contexto económico y político tanto a la forma como los momentos en que se intensifica este debate?
- 1.7. ¿Qué opinión le merece esta cuestión? ¿En que medida cree que los elementos que se argumentan como amenazas al sistema (envejecimiento poblacional, bajas tasas de actividad y empleo de personas mayores, etc.) ponen en peligro la viabilidad del sistema actual de pensiones en España?
- 1.8. En su opinión, ¿Serían suficientes medidas de prolongación de vida activa y de fomento del empleo para optimizar las aportaciones de la población activa o se deberían seguir modificando aspectos relevantes del sistema (mecanismos de cálculo, años de cotización, requisitos para el acceso a la jubilación, etc.)?
- 1.9. ¿Cree que será necesario el incremento de la edad legal de jubilación?, ¿y el fomento de la previsión social complementaria?, ¿un sistema mixto?
- 1.10. En caso de producirse un desequilibrio futuro provocado por la falta de cotizantes que sostengan el sistema, una vez agotado el actual fondo de reserva ¿Como podría abordarse el pago de pensiones de aquellos trabajadores que durante su vida activa sostuvieron el actual sistema de reparto? ¿Debería completar el estado los déficit que puedan generarse, como actualmente hace con algunas prestaciones no contributivas? ¿Se pueden adaptar las partidas presupuestarias al cambio demográfico?

### **6) Cuestiones relativas a las medidas de prolongación de vida activa.**

De forma genérica las medidas planteadas para favorecer la prolongación de la vida activa pueden agruparse en:



**Políticas restrictivas:**

- Incremento de la edad legal de jubilación
- Eliminación de las jubilaciones anticipadas

**Políticas de incitación:**

- Penalización económica para los trabajadores que se jubilen antes de la edad legal a través de reducciones de la pensión a recibir.
- Incremento de las pensiones futuras en caso de acceder a la jubilación después de los 65 años.
- Incentivos a los empresarios para mantener y/o contratar a trabajadores mayores
- Penalización por despido de personas mayores, etc.
- Políticas para la mejora de la imagen del trabajador mayor.
- Políticas para mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores de mayor edad (mayores de 55 años).

- 5) ¿Podría realizar una valoración de estas medidas?, ¿Qué efectos podrían tener sobre el mercado de trabajo y el sistema productivo andaluz?
- 6) Las medidas puestas en marcha desde el gobierno para alcanzar los objetivos y recomendaciones del Unión Europea en los aspectos relacionados con la prolongación de vida activa y reformas del sistema de seguridad social se concentran básicamente en los siguientes instrumentos normativos:

Intervención política	Medidas	Legislativa
<b>Reformas de las prestaciones sociales</b>	Ampliación del periodo mínimo de cotización para generar el derecho al acceso a la pensión por jubilación	Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social; Ley de integración de los agricultores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)
	Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria	
	Modificación de las condiciones para el acceso a la jubilación parcial	
	Incentivos (vía pensiones) a la prolongación voluntaria de la vida laboral	
<b>Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social</b>	Ampliación de las bonificaciones para mayores de 60 años con 5 años de antigüedad a todos los cotizantes mayores de 59 años con contratos indefinidos	Disposición Adicional vigésimo quinta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007
	Favorecimiento de contratación indefinida para mayores de 45 años a través de bonificaciones en cotizaciones. En caso de mayores de 59 que lleven más de 4 años en la empresa, la bonificación será de 40% de la cotización con incrementos del 10% anual hasta llegar al 100%	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo
	Extensión del subsidio por desempleo de 6 meses a los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares que han agotado una prestación contributiva inferior a 12 meses	
	Programa Renta Activa de inserción como derecho subjetivo	Real Decreto 1369/2006, de 17 de noviembre, por el que se regula el Programa Renta Activa de Inserción para empleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo
	Ampliación de la protección de los trabajadores autónomos bajo el principio de contributividad	Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajador Autónomo
	Subida de las pensiones mínimas y de las bases mínimas de cotización por encima de la inflación	Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (BOE del 29)

- a. ¿Cómo valora la limitación al acceso a la jubilación a través de la jubilación anticipada?, ¿Y las restricciones planteadas a la jubilación parcial? ¿Considera de interesante el fomento de la jubilación flexible?
  - b. ¿Cree que un incremento de la pensión de entre un 2-3% anual, es suficiente para estimular el trabajo por encima de los 65 años?
  - c. Respecto a la Ley 43/2006, de 2 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. ¿Considera que se incide suficientemente en el colectivo de mayores de 55 años?
- 7) ¿Qué opina de la coexistencia de este tipo de medidas y uso recurrente de las jubilaciones forzosas, anticipadas como medio para aligerar las plantillas en el marco de las estrategias empresariales?
- 8) Uno de los problemas de futuro del sostenimiento del sistema de pensiones, es la inversión de la pirámide poblacional. En este sentido el favorecimiento de la conciliación entre la vida laboral y familiar podría facilitar el incremento de las tasas de natalidad futuras. ¿Cree que la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres podrá tener incidencia en este aspecto?

**7) Situación laboral de los mayores de 55 años en Andalucía y su posicionamiento en el mercado de trabajo.**

Uno de los aspectos que se plantean en numerosos estudios sobre “Prolongación de vida activa” es la menor tasa de actividad de los grupos poblacionales mayores de 55 años. De hecho ya en el año 2000 en Consejo Europeo de Estocolmo se fijó como objetivo que en 2010 la tasa de empleo de este grupo poblacional debía situarse en el 50%. En España en 2008 esta tasa se situó en el 45,5% mientras que en Andalucía era del 35,8%.

- 11) En su opinión, ¿Cuales son los factores explicativos de la menor tasa de empleo de este colectivo en Andalucía?
- 12) Esos factores expuestos, ¿implicarían la necesidad de implementar medidas específicas de ámbito autonómico? ¿De qué tipo?
- 13) ¿Cómo conseguir implicar a las empresas en este aspecto? En general, ¿el sector empresarial está concienciado de la necesidad de aprovechar el capital humano de los trabajadores de mayor edad?, en caso negativo, ¿Qué tipo de medidas pueden cambiar esta tendencia en el ámbito empresarial?
- 14) ¿Como eliminar los elementos discriminadores por edad, existentes en el mercado de trabajo que sin duda limitan y dificultan tanto el mantenimiento del puesto de trabajo de las personas con más edad como la vuelta al mercado en caso de perdida del empleo?
- 15) Dadas las peculiaridades del mercado de trabajo andaluz, respecto al incremento de las tasas actividad y empleo. ¿realmente es abordable el incremento efectivo de las tasas de actividad y empleo de este colectivo?

- 16) Si las medidas implementadas, solo consiguen incrementar su tasa de actividad y no su tasa de empleo solo se habrá conseguido incrementar su tasa de desempleo. ¿Qué es mejor que estén jubilados o desempleados?
- 17) Relación entre el éxito de las medidas puestas en marcha para incrementar las tasas de empleo de los mayores de 50 años y el ciclo económico. ¿En que medida cree que el incremento de esta tasa en los último años puede deberse más a la bonanza económica que a las medidas implementadas?

**8) Cuestiones relativas a las medidas puestas en marcha en Andalucía para el fomento del envejecimiento activo.**

Si bien, la mayor parte de las medidas puestas en marcha en relación a la prolongación de la vida activa y el favorecimiento del empleo de la población de mayor de edad son de ámbito estatal, en Andalucía se desarrolla en el marco del programa Equal proyecto en-activo (Promoción del envejecimiento activo en el mercado laboral andaluz). Además en las actuaciones en materia de políticas activas de empleo gestionadas desde el SAE se considera colectivo prioritario a los desempleados mayores de 45 años.

- 18) ¿Conoce el proyecto en-activo?, en caso afirmativo, ¿Puede hacer alguna valoración sobre sus medidas?
- 19) ¿Considera que el establecimiento de los mayores de 45 como colectivo prioritario de atención de las políticas activas de empleo es suficiente para abordar las necesidades de este colectivo en lo que respecta al favorecimiento de su continuidad en el mercado de trabajo? ¿Considera que están de algún modo vinculado con el concepto de envejecimiento activo?
- 20) ¿Podrían ponerse en marcha otro tipo de iniciativas en este sentido desde el ámbito autonómico?
- 21) ¿Existe en el CARL, algún departamento o sección creada de forma específica para abordar cuestiones relativas al envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral?
- 22) ¿Se advierten cambios relevantes en este aspecto en los convenios colectivos? ¿Están reduciéndose en éstos las posibilidades de jubilación forzosa o anticipada como instrumento de negociación o de solución de conflictos laborales?
- 23) Una de las funciones del CARL es facilitar la consulta y cooperación de los agentes sociales (sindicatos y organizaciones sociales) con la administración pública. ¿Qué papel puede tener en el fomento de las medidas planteadas para el incremento de la tasa de actividad y empleo de los mayores de 55 años?, ¿Se ha propuesto ya alguna iniciativa desde el CARL para abordar esta cuestión?
- 24) Quizás debido al momento de la firma del VI acuerdo de concertación social, se hecha de menos la inclusión de medidas relacionadas con la prolongación de la vida activa y del incremento de las tasas de actividad y empleo de los mayores de 55 años. ¿Cree que el próximo abordará estos temas?, ¿O por el contrario, estas

medidas quedarán eclipsadas por las medidas anticrisis? ¿Cree que son compatibles?

**Cuestión Final:** ¿Cómo cree que afecta la situación actual de crisis económica al objeto de estudio desde sus diferentes ámbitos (Sistema de pensiones, medidas de prolongación de vida activa, incremento de tasas de actividad y empleo de los mayores de 55 años)?

